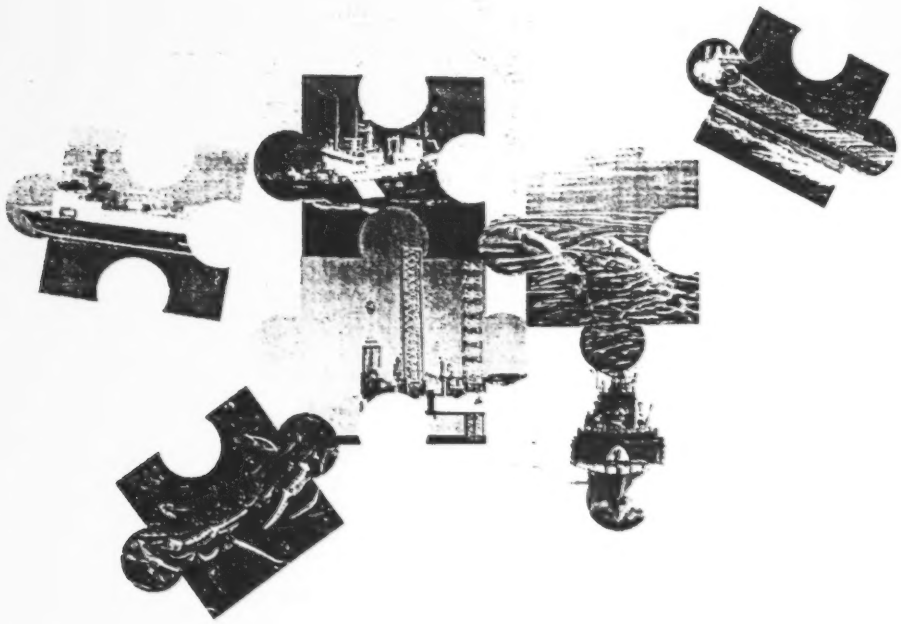
The Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Initiative

Development of a Collaborative Management and Planning Process



ESSIM Forum

Fisheries and Oceans Canada
Pêches et Océans Canada

Canada

The Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Initiative

Development of a Collaborative Management and Planning Process

A Discussion Paper prepared for the
Federal-Provincial ESSIM Working Group

November 2001

Oceans and Coastal Management Division
Oceans and Environment Branch
Fisheries and Oceans Canada
Maritimes Region

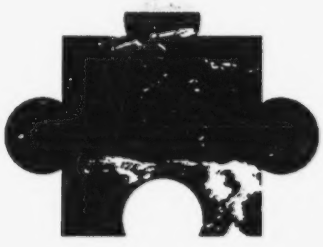
Preface

This document describes the development of a collaborative management and planning process for the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Initiative. Part I of the document provides background on the Initiative and places it within the emerging context for Canada's national and regional oceans policy. It also highlights work undertaken to date in defining and assessing the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area, identifying management issues and requirements, and engaging stakeholders in the Initiative. Part II of the document is designed to stimulate and guide discussion on the future structure and process for integrated oceans management and planning. Based on dialogue and input gained through the ESSIM Initiative to date, a collaborative management and planning process and structure called the ESSIM Forum is proposed. The document also discusses the steps and key activities involved in the development, implementation and operation of the future Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan.

This document has been prepared by the Oceans and Coastal Management Division, DFO Maritimes Region for the Federal-Provincial ESSIM Working Group. It has been reviewed and vetted by the Working Group for broader distribution. At this point in time, we invite written comments from stakeholders with interests in the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area.

Written comments can be submitted to:

Glen Herbert
Oceans and Coastal Management Division
Fisheries and Oceans Canada
Bedford Institute of Oceanography
PO Box 1006
Dartmouth, NS, B2Y 4A2
Tel: 1 902 426-9900
Fax: 1 902 426-3855
E-mail: herbertg@mar.dfo-mpo.gc.ca



103-01445

Contents

Introduction and Purpose 4

The ESSIM Initiative 4
Purpose of Document 4

Part I: Background on the ESSIM Initiative 6

National and Regional Oceans Policy Context 6

Canada's Oceans Strategy 7
National Policy and Operational Framework for Integrated Management 8
Building a Regional Oceans and Coastal Management Framework 9

Summary of the ESSIM Initiative: 1999–2001 9

Defining the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area 9
Overview and Use Audit 10
Ecosystem Understanding 11
Linkages to Marine Protected Areas 12
Engaging Stakeholders 14
Government 15
DFO
Federal Partners
Provincial Partners
Oceans Interests 16

Part II: A Collaborative Management and Planning Process for the ESSIM Initiative 17

The ESSIM Forum 17
Structure and Function of the ESSIM Forum 17
(A) Multi-Stakeholder Engagement 19
Oceans Management and Planning Group
(B) Government-Level Engagement 21
Regional Committee on Government Affairs
Plan Implementation Working Group
(C) Administration and Operation 24
ESSIM Forum Secretariat

Designing an Integrated Oceans Management Plan 25

The Oceans Management Plan 25
Stage 1: Defining and Assessing the Management Area
Stage 2: Engaging Affected Interests
Stage 3: Plan Development
Stage 4: Plan Implementation
Stage 5: Plan Monitoring and Review

Introduction and Purpose

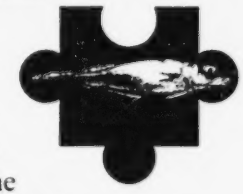
The ESSIM Initiative

The Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Initiative was announced by the Minister of Fisheries and Oceans in December 1998 following the recommendation of the *Sable Gully Conservation Strategy* that integrated management approaches be applied to the offshore area surrounding the Sable Gully Area of Interest under DFO's Marine Protected Areas Program.[1] The ESSIM Initiative is a collaborative offshore planning process being led by the Oceans and Coastal Management Division (OCMD), DFO Maritimes Region, under Canada's 1997 *Oceans Act*. The eastern Scotian Shelf area has also been selected for the application of integrated oceans management because it possesses important living and non-living marine resources, high biological diversity and productivity, and the increasing levels of multiple use and competition for ocean space and resources. Key oceans use interests and activities include fisheries, offshore oil and gas, shipping, maritime defence operations, submarine cables, science, research and development, recreation and tourism, potential offshore minerals development, and marine conservation.

The ESSIM Initiative is being used to design an intergovernmental and multi-stakeholder management and planning process to develop and implement an integrated Oceans Management Plan for this large offshore biogeographic area. The specific objectives are:

- to integrate the management of all activities in the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area;
- to encourage the conservation, effective management and responsible use of marine resources;
- to support the maintenance of natural biological diversity and productivity; and
- to foster opportunities for economic diversification and sustainable wealth generation for coastal communities and stakeholders.

Purpose of Document



The purpose of this document is to describe the development of a collaborative management and planning process for the ESSIM Initiative. Part I of the document begins by placing the ESSIM Initiative in the emerging national oceans policy and management context under the *Oceans Act*, highlighting the links to *Canada's Oceans Strategy* and DFO's developing national *Policy and Operational Framework for Integrated Management of Estuarine, Coastal and Marine Environments in Canada*. An overview of the developing Maritimes Region oceans and coastal management framework shows the linkages between the ESSIM Initiative and other regional integrated management efforts. A summary of the key activities conducted to date for the ESSIM Initiative discusses work on oceans use interests and activities, ecosystem understanding, and management issues and requirements for the Oceans Management Area. Consideration is also given to the linkages between the ESSIM Initiative and marine protected areas system planning on the Scotian Shelf, including the Sable Gully planning process. The process

[1] Fisheries & Oceans Canada. 1998. *Sable Gully Conservation Strategy* (Unpublished review document)

of identifying and engaging stakeholders, including DFO sectors, federal and provincial departments, agencies and boards, First Nations, marine industry and resource user groups, and community groups, is also described.

After providing this background, Part II of the document identifies the key elements of the future collaborative management and planning process and structure for the ESSIM Initiative. The proposed framework put forward by this document is intended to stimulate and guide discussion on the structure and process needed to design, develop and implement integrated management and planning for the Oceans Management Area. A number of considerations are also identified for the future Oceans Management Plan, including core elements of the plan, requirements for plan development and implementation, and approaches for long-term monitoring and performance review.

At the governmental level, DFO is working through a Federal-Provincial ESSIM Working Group, comprised of representatives of over 20 oceans-related departments, agencies and boards, to focus on policy, management and regulatory coordination in support of integrated oceans management. In January 2001, the Working Group approved a joint workplan for the ESSIM Initiative over Summer/Fall 2001. In addition to the production of the current document, the core products of the workplan are as follows:

ESSIM Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper

The *Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper* provides an overview of existing and potential issues facing oceans management in the eastern Scotian Shelf area. It builds and expands on the work done to date for the ESSIM Initiative, including the development of the 1999 *ESSIM Overview and Use Audit* and numerous information sharing and discussion sessions with stakeholder groups and individuals. The document addresses the following issue areas: multiple oceans use; marine safety; marine conservation and environmental protection; compliance and enforcement; jurisdiction and institutional arrangements; science, research and development; and cultural resource protection. A set of benefits and opportunities emanating from the ESSIM process are also presented for consideration.

Overview of Federal, Provincial and International Ocean Regulatory Frameworks on the Eastern Scotian Shelf

The *Regulatory Overview* (unpublished) will describe existing regulatory powers and management frameworks for the key oceans uses in or affecting the eastern Scotian Shelf area. The main objectives of this document are to identify the roles, responsibilities and decision making activities of the various federal, provincial and international regulatory and advisory bodies, and to provide an assessment of intra- and inter-sectoral capacity for integrated management and planning in the Oceans Management Area. The *Regulatory Overview* covers eight key categories of oceans use in the area: communications and submarine cables; fisheries; marine conservation and protection; marine science and technology; marine transportation; maritime defence; oil and gas; and recreation, culture and tourism.

The Scotian Shelf: An Ecological Overview for Ocean Planning

The *Scotian Shelf Ecological Overview* (unpublished) is being compiled by the

OCMD through a comprehensive peer-review process involving scientists within and external to DFO. The document is organized into three major sections covering the marine environment of the Scotian Shelf (i.e., physical and oceanographic features), its marine life – ranging from plankton to marine mammals – and a geographic overview and synthesis that highlights the interactions between marine organisms and physical processes, as well as key knowledge gaps. Although this work is broader than the eastern Scotian Shelf area, it provides a major information source for the ecosystem understanding component of the ESSIM Initiative.

PART I: Background on the ESSIM Initiative

National and Regional Oceans Policy Context

The ESSIM Initiative is a major oceans management effort under Canada's 1997 *Oceans Act* which states that the Minister of Fisheries and Oceans "*shall lead and facilitate the development and implementation of plans for the integrated management of all activities or measures in or affecting estuaries, coastal waters and marine waters*" (Part II, Article 31). The objectives of the ESSIM Initiative are drawn directly from the principles and approaches identified in the *Oceans Act:* the *integrated management* and *sustainable development* of Canada's oceans and their resources; the application of both an *ecosystem* and *precautionary approach* to the conservation, management and use of marine resources; and the use of inclusive, *collaborative approaches* for oceans and coastal management.

In keeping with DFO's philosophy of "learning by doing", this Initiative is being used to design an intergovernmental and multi-stakeholder management and planning process for an offshore area. The ESSIM Initiative complements other work in the Maritimes Region under the *Oceans Act* and provides a practical example for oceans and coastal management in Canada. The Initiative is being used to guide the development of a Maritimes Region oceans and coastal management framework that will link various initiatives relating to integrated oceans and coastal management, marine protected areas, and marine environmental quality.

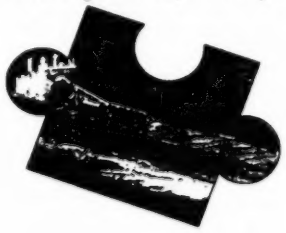
A Note on Terminology

Two of the most important terms used for the ESSIM Initiative are "integrated" and "collaborative". Although closely related, these terms are not considered to be synonymous. The overall purpose of the ESSIM Initiative is to establish an **integrated** oceans management and planning process, including the development, implementation and monitoring of an integrated oceans management plan. Integrated management refers to a comprehensive and coordinated approach to decision making – based on a balanced consideration of the full range of interests and associated ecosystem, social and economic objectives for a management area. Under the *Oceans Act*, integrated oceans management will occur through the **collaborative** approach – an inclusive and transparent planning, advisory and decision-making process involving all interested and affected parties.

The remainder of this section describes the national and regional oceans policy and strategic context for the ESSIM Initiative as being defined through *Canada's Oceans Strategy*, DFO's developing national *Policy and Operational Framework for Integrated Management of Estuarine, Coastal and Marine Environments in Canada*, and the development of a regional oceans and coastal management framework.

Canada's Oceans Strategy

The *Oceans Act* directs the Minister of Fisheries and Oceans to lead and facilitate the development and implementation of a national strategy for the management of estuarine, coastal and marine ecosystems. Building on the 1997 DFO Discussion Paper, *Toward Canada's Oceans Strategy*, as well as the experience gained nationally in integrated oceans and coastal policy and management prior to and after the passage of the *Oceans Act*, DFO is moving forward with the development of *Canada's Oceans Strategy* (COS). The policy framework for the *Strategy* is based on the principles and approaches of the *Oceans Act*, including sustainable development, integrated management and the precautionary approach, and is organized in terms of six broad policy and governance objectives. The oceans policy objectives for understanding and protecting the marine environment, supporting sustainable economic opportunity, and affirming Canadian international leadership essentially define the **"what"** under the *Strategy*. The governance themes and objectives, namely establishing governance mechanisms, promoting stewardship and awareness, and developing and implementing integrated management describe the **"how"** under the *Strategy*.



As envisioned by the *Oceans Act*, the ultimate goal for the COS process is the development and implementation of a truly national *Strategy* for all levels of government and Canada's "oceans community" as a whole, including marine industry and resource user groups, coastal communities, non-governmental organizations, science and research communities, and the general public. In recognition of the complexities and challenges involved in attaining this goal, DFO is working first in partnership with its federal partners to develop a *Strategy* for the Government of Canada. As progress at the federal level continues to be made, various institutional mechanisms are being employed to facilitate involvement by provincial and territorial governments and legislated co-management bodies. Similarly, engagement processes are being established for the First Nations, municipal and local authorities, and the broader oceans community. This step-wise, progressive approach for involving the national, regional and local interests provides a pragmatic and manageable process for building a truly national *Strategy* for Canadians.

The development and implementation of the *Strategy* is of increasing importance to the ESSIM Initiative, as well as other *Oceans Act* efforts across Canada. The ESSIM experience has highlighted a common need among all oceans interests to see sustained government commitment to integrated oceans and coastal management. The *Strategy* is key in demonstrating commitment by all levels of government for policy, regulatory and program coordination that is essential to integrated management and planning in Canada's oceans. The ESSIM Initiative embodies the objectives of

the *Strategy* and provides examples and experiences of how these can be achieved in practice. As the national and regional policy and strategic frameworks evolve, efforts such as the ESSIM Initiative will provide valuable input and guidance.

National Policy and Operational Framework for Integrated Management

DFO is leading the development of a national policy and operational framework to support and link regionally-driven integrated oceans and coastal management efforts in Canada, such as the ESSIM Initiative. The developing national *Policy and Operational Framework for Integrated Management of Estuarine, Coastal and Marine Environments in Canada* is evolving concurrently with *Canada's Oceans Strategy* and is a central component of the governance objectives put forward by the *Strategy*. This *National IM Framework* lays out the policy and legislative context under the *Oceans Act*, and provides definition to the concept, principles and approaches for integrated management. The document also describes expected functions and roles for integrated management bodies, including those based on collaborative, advisory and legislated co-management structures. The *National IM Framework* focuses on a nested approach to integrated oceans and coastal management, based on Large Ocean Management Areas (LOMAs) and Coastal Management Areas (CMAs). This geographic planning framework is designed to reflect the linkages among ecosystems and enable management decisions and measures to be applied at appropriate scales (i.e., regional, sub-regional and/or local). In most cases, the boundaries of integrated management areas will be based on a mix of ecological, oceans use, and administrative considerations. The developing *National IM Framework* is comprised of five inter-related stages:

Stage 1: Defining and assessing the management area
Stage 2: Engaging affected interests
Stage 3: Developing the integrated management plan
Stage 4: Implementing the plan
Stage 5: Monitoring and evaluating outcomes

Progression through these stages is not meant to be linear, and will occur at all stages concurrently as the process matures. The iterative cycles and feedback loops among the five stages are themselves important attributes of the planning process. These loops allow the integrated management plan to be adapted as required in response to the dynamic nature of the ecosystem and/or human uses of the ecosystem.

The ESSIM Initiative is being used to provide practical experience and guidance for the *National IM Framework*. At the same time, the *National IM Framework* provides the broader policy and strategic context required for successful and sustained implementation of the integrated management process. The ESSIM experience is particularly informative for the planning and operational aspects of integrated management. The Oceans Management Area has been instrumental in the development and definition of the LOMA concept in that it covers a large biogeographic marine region defined through ecological, oceans use and political/administrative boundary considerations. The ESSIM Initiative is also providing important guidance in terms of structure and roles of integrated

management bodies – particularly in an offshore context – as well as the various stages and feedback loops involved in the development and implementation of an integrated management and planning process. The correlation between the current and planned phases of the ESSIM process and the planning stages defined through the *National IM Framework* is presented later in this document.

Building a Regional Oceans and Coastal Management Framework

The ESSIM Initiative is providing important guidance in the development of a Maritimes Region oceans and coastal management framework for DFO programs, projects and collaborative activities under the *Oceans Act*. At the program level, the regional framework will link current and planned efforts relating to integrated oceans and coastal management, marine protected areas, and marine environmental quality. With its focus on offshore management and planning, the ESSIM experience complements regional coastal and estuarine management initiatives in the Bay of Fundy, along the Atlantic coast of Nova Scotia, and in the Bras d'Or Lakes. However, DFO recognizes that there are important differences between the offshore and coastal context for integrated management and planning. These differences can relate to the size and type of ecosystems being managed, the level of ecosystem understanding, the nature of oceans use and interactions among sectors and interests, the jurisdictional and regulatory regimes involved, and the management issues to be addressed. A regional framework will enable the development of integrated management plans that are appropriate for specific management areas – whether estuarine, coastal or offshore – and for the management issues and interests involved.

The sub-regional and local approach is also consistent with the *National IM Framework* and its "management by area" approach through LOMAs and CMAs. This approach to integrated management enables the development of a range of connected and nested management structures that allow for appropriate scales of planning and action (i.e., at the local, sub-regional or regional level). Under the "learning by doing" approach, the practical experience and lessons learned from coastal and offshore management processes will be shared and applied in the development of a comprehensive and seamless regional framework.

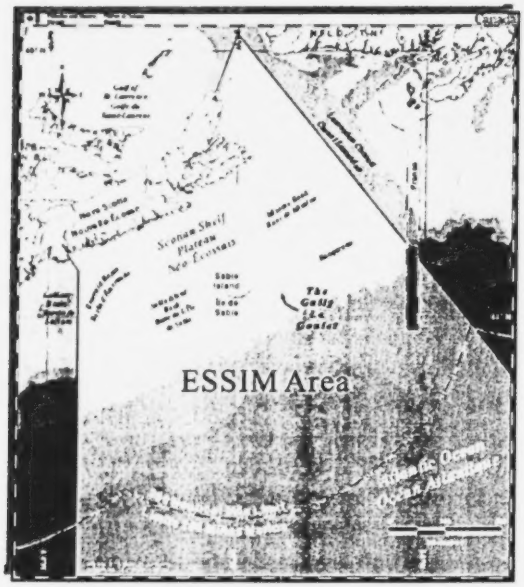
Summary of the ESSIM Initiative: 1999–2001

Defining the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area

The ESSIM Initiative is the first Oceans Management Area with an offshore focus under the *Oceans Act*. The boundaries for the Oceans Management Area are based on a mix of ecological, human use and political/administrative criteria. The Oceans Management Area is extensive and encompasses approximately 325,000 square kilometres (See Figure 1). It corresponds generally with the NAFO Divisions 4VW, with the western boundary defined by the 4WX line that extends south from Halifax between La Have Basin and Emerald Basin. The eastern boundary is defined by the 4V line through the Laurentian Channel and into the Gulf of St. Lawrence. The outer boundary extends beyond the 200 nm Exclusive Economic Zone (EEZ) and will be expanded to include future continental shelf claims – potentially out to 350 nm – under the 1982 UN Convention on the Law of the Sea (LOSC). As the ESSIM Initiative is focused primarily on offshore management

and planning, the inshore boundary is currently defined by the 12 nm Territorial Sea.

Figure 1. Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area



Although the Initiative is addressing some oceans uses and management issues that occur both inshore and offshore (e.g., oil tanker movements), it is generally accepted that most land-based pollution inputs and coastal use impacts (e.g., aquaculture) do not normally extend beyond the Territorial Sea boundary.

In terms of marine ecosystem considerations, the Oceans Management Area corresponds to an offshore ecozone based on oceanographic and bathymetric features. The Area is comprised of four distinct physiographic zones: (i) the inner shelf bordering the Nova Scotia coastline; (ii) the middle shelf consisting of several banks and basins; (iii) the outer shelf area with wide banks and the shelf break; and (iv) the continental slope and oceanic waters. Based on oceanographic conditions, such as currents, salinity and temperature regimes, a natural division is recognized between the eastern/central and western part of the Scotian Shelf (i.e., west of Halifax). The eastern Scotian Shelf area is also further subdivided into several smaller oceanographic zones. The reader is directed to the companion *Scotian Shelf Ecological Overview* (upon publication) for more information on this offshore biogeographic region.

As stated earlier, the Oceans Management Area is consistent with the *National IM Framework* and its nested geographical planning approach based on LOMAs and CMAs. As such, the boundaries for the current Oceans Management Area could be expanded in the future to cover the entire Scotian Shelf. Within the larger ESSIM area, there are also certain areas with higher levels of use or sensitivity that will require more directed management measures and planning approaches. For example, the shelf break and slope area is subject to an increasing intensity of multiple oceans use, including oil and gas development and a variety of fisheries. Similarly, the development of CMAs along the Atlantic coast of Nova Scotia, such as the Guysborough coastal area and the Bras d'Or Lakes, will be nested within the larger ESSIM process.

Overview and Use Audit

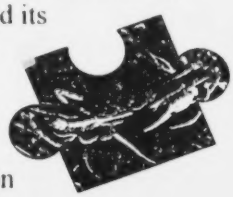
The first phase of the ESSIM Initiative focussed on gaining an understanding of human use activities in or affecting the Oceans Management Area. The resulting *ESSIM Overview and Use Audit* is a compilation of background materials on oceans activities and management on the eastern Scotian Shelf. The key oceans sectors and activities analyzed in the *Use Audit* include commercial fisheries, offshore oil and gas, marine transportation, oceans industry and communications (e.g.,

submarine cables), maritime defence operations, potential offshore minerals development, marine recreation and tourism, and science, research and development. The *Use Audit* was designed to help identify the following:

- how we interact with the oceans – the principal oceans activities and stakeholders involved, their interactions and relationships, as well as general considerations of ecosystem impacts;
- how we manage the oceans – the present regulatory, management and legal frameworks and mechanisms at play in the area; and
- the key oceans management issues and challenges affecting the management area, such as those relating to marine resource management, marine conservation, marine environmental protection, marine and public safety, compliance and enforcement, multiple oceans use, and science, research and development.

The *Use Audit* has been used primarily as an internal DFO resource document and has provided the basis for a number of subsequent documents, such as the *Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper*.

The ongoing development of an oceans use and management spatial database is a core activity for the ESSIM Initiative. Spatial data layers of various oceans uses can be overlain with ecological data to provide analytical and decision making support for integrated oceans management and planning. The OCMD is working in cooperation with other DFO sectors, government departments and agencies, universities, community groups and industry to link oceans-related databases through Geographic Information System (GIS) and related analytical tools. Of particular relevance to the ESSIM Initiative is the building of GIS layers for oil and gas operations, fisheries (catch, effort, biological data and management measures), submarine cables and commercial shipping. In addition to human use layers, DFO and its partners are developing and sharing digital ecological data, such as surficial geology, benthic habitats, and oceanographic features on the Scotian Shelf.



Ecosystem Understanding

The ESSIM Initiative has served as an important catalyst for improving our understanding of ecosystems and ecological processes in the eastern Scotian Shelf area. In addition to understanding marine ecosystems and their functions, the Initiative is providing opportunities to build and strengthen linkages, partnerships and understanding among scientists, oceans planners, and policy-makers. This is based on a common recognition that sound management decisions regarding the use of ocean space and resources must be based on sound science and ecosystem understanding. As described in the *Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper*, the June 2000 ESSIM Ecosystem Workshop[2] proposed a set of seven ecosystem objectives for use in the Oceans Management Area to deal with the maintenance of productivity (quantity), the maintenance of biodiversity (quality), and the maintenance of marine environmental quality (MEQ). These ecosystem objectives were developed further at a recent DFO

[2] R. O'Boyle (ed.). 2000. *Proceedings of a Workshop on the Ecosystem Considerations for the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Area*. CSAS Proceedings Series 2000-14. 92 pp. Available online: http://www.mar.dfo-mpo.gc.ca/science/rap/internet/pro2000-14.pdf

national workshop that focused on the development of an overall approach toward objectives and indicators for ecosystem-based management.[3]

DFO Maritimes Region is involved in a number of science initiatives in support of the ecosystem-based approaches for oceans and coastal management. For example, DFO has recently launched efforts to characterize the region's marine ecosystems into a set of smaller sub-areas to assist in the maintenance of diversity of ecosystem types on the Scotian Shelf and in the Bay of Fundy. While it is beyond the scope of this document to describe all ongoing and planned science activities related to the Scotian Shelf area, the following list highlights some of the key efforts:

- an overview and assessment of contaminants on the Scotian Shelf;
- an inventory of existing regulations and guidance (e.g., standards and guidelines) related to marine environmental quality;
- understanding the Sable Gully ecosystem through mapping of benthic communities, zooplankton and nutrient studies, and an assessment of noise levels and potential impacts on whales;
- development of "traffic light" methods for fisheries assessments and conservation measures;
- continuation of the Globec Canada Western Bank Project on physical oceanography and biological productivity (e.g., larval dynamics); and
- continued development of ecosystem modelling for the Scotian Shelf (e.g., DFO's ECOPATH project).

For a general overview and assessment of current levels of ecosystem understanding, as well as the key knowledge gaps, the reader is also directed to the *Scotian Shelf Ecological Overview* (upon publication).

Linkages to Marine Protected Areas

Marine protected areas (MPAs) are an important tool for integrated oceans and coastal management that can be used to achieve higher levels of protection for marine species, habitats and ecosystem processes. Section 35 of the *Oceans Act* defines the reasons for MPA designation and directs the Minister of Fisheries and Oceans to lead and coordinate a national system of MPAs for the purposes of integrated management.

DFO Maritimes Region has been working toward the national policy objective to designate a system of MPAs through the identification of individual sites and the development a regional MPA system plan.[4] The development of this system plan is a long-term collaborative planning process

[3] G. Jamieson and R. O'Boyle (eds.). 2001. *Proceedings of the National Workshop on Objectives and Indicators for Ecosystem-based Management.* Sidney, BC, 27 February–2 March 2001. CSAS Proceedings Series, 2001/09. Available online: http://www.dfo-mpo.gc.ca/CSAS/CSAS/Proceedings/2001/PRO2001_09e.pdf

[4] For more information on DFO's MPA Program, see the *Marine Protected Areas Policy* (March 1999); the *National Framework for Establishing and Managing Marine Protected Areas* (March 1999); and the *DFO Maritimes Region Marine Protected Areas Program – Program Implementation Working Document* (Oceans Act Coordination Office, May 1998).

The ESSIM Initiative and the Sable Gully

The Sable Gully is a shelf-edge canyon near Sable Island and the first offshore Area of Interest (AOI) under DFO's MPA Program. The ESSIM Initiative is largely a result of a recommendation in the 1998 *Sable Gully Conservation Strategy* that "DFO lead and facilitate an integrated management planning process for the Eastern Scotian Shelf ecosystem". This was based partly on the recognition that the long-term protection of the Gully ecosystem could not be achieved without improved management and planning of activities in the surrounding ocean area. Similarly, a number of the management issues identified in relation to the Gully required broader scale consideration. Current work on the Gully AOI is focussed on the improvement of ecosystem understanding through collaborative science and research, identification of conservation issues and management options for the MPA management plan, and progression through the regulatory process for final designation of the Gully under the *Oceans Act*. In addition to the longer term management and designation process, the OCMD is working in collaboration with its government and industry partners to ensure interim protection of the area through operational advice on measures to control ocean activities in or affecting the Gully.

The Gully MPA planning process is an important part of the broader ESSIM Initiative. Although distinct in terms of scale and scope, the two planning processes are nested together and involve many of the same oceans interests and management issues. The ESSIM process will continue to support Gully MPA planning, as well as the identification and development of an MPA system plan for the Scotian Shelf.

and is closely linked to integrated oceans and coastal management initiatives.

The 1998 *Sable Gully Conservation Strategy* recommended the development of a comprehensive plan for selection and prioritization of MPAs on the Scotian Shelf.[5] There are a number of activities underway in support of a Scotian Shelf MPA system plan, including the development of methodologies and a systematic approach for mapping, classifying and assessing marine ecosystems, defining sensitive and important areas in terms of ecological parameters and the nature of human impacts.[6] Discussions with various oceans interests have also identified valued areas on the Scotian Shelf from ecological and community perspectives. DFO is committed to working with its partners toward the development and management of an MPA system plan to conserve and protect the biodiversity productivity and integrity of Scotian Shelf ecosystems.

The integrated management and planning process being developed through the ESSIM Initiative can play several important roles in support of MPA system planning. Although the current and future work on identifying sensitive and important areas is an essential part of MPA site selection, it must be recognized that, for some areas and use impacts, MPAs will not be the most appropriate or effective management tool for meeting ecosystem protection requirements. Integrated oceans and coastal management provides a range of tools and approaches that can be used to achieve ecosystem protection in the broader context of multiple oceans use. The future Oceans Management Plan will be based on a set of nested

[5] Fisheries & Oceans Canada. 1998. *Sable Gully Conservation Strategy* (Unpublished review document).

[6] See D. Fenton and M. Westhead (eds.). 2000. *Report from the Roundtable on Marine Protected Area System Planning*, Canadian Manuscript Report of Fisheries and Aquatic Sciences 2515 (Fisheries & Oceans Canada).

ecosystem objectives, indicators and remedial action plans that can be employed to ensure appropriate levels of ecosystem protection throughout the area. For example, marine environmental quality (MEQ) objectives will be part of the Plan to address a range of ecosystem protection requirements and, as necessary, MEQ standards could be set in regulations to support these objectives. Beyond MPAs, broader area and temporal planning and zoning approaches can also be used to address and control use impacts on marine ecosystems and functions (as well as multiple use issues). In addition to various management measures in the Plan itself, the ESSIM process will support and complement the planning, development and management of an MPA system through the continuous engagement of multiple oceans interests, the promotion of ecosystem understanding, and the coordination of policies and regulatory frameworks in or affecting the area. As discussed later in this document, the future ESSIM Forum can be used in direct support of MPA activities through the establishment of working groups and initiatives for identification and assessment of human use impacts on sensitive areas, and by providing input to MPA system planning and site-specific management plans (e.g., Sable Gully).

Engaging Stakeholders

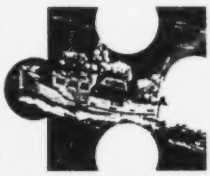
One of the major activities and challenges for the ESSIM Initiative has been that of engaging the numerous and diverse oceans interests involved in the eastern Scotian Shelf area. The key stakeholders identified to date include federal and provincial departments, boards and agencies, First Nations, municipal and local authorities, oceans industry and resource use sectors, community and interest groups, academia, and the general public. The main engagement approach employed by the OCMD has been informal, bilateral information and discussion sessions with various interested and affected parties. The primary intent of these discussions has been to build capacity within DFO, with other levels of government, and with the broader oceans community, to engage in a long-term management and planning process. Given that the ESSIM Initiative is one of the first pilot projects announced under the *Oceans Act*, a significant part of these sessions has been discussion on the Act itself and the key principles and approaches contained within it. Discussions have also been focused on the scope and objectives of the Initiative, priority oceans management issues to be addressed, and proposed collaborative structures and institutional design for an integrated management and planning process. The intent, objectives and processes proposed for the ESSIM Initiative have been received favourably by virtually all groups engaged to date. Based on the various discussions held with different interests, the following common themes and issues can be highlighted:

- A need for sustained engagement and commitment to the Initiative (and other *Oceans Act* efforts) by the federal and provincial levels of government. This relates to improved levels of policy, regulatory and program coordination within a clear oceans policy and management framework (i.e., *Canada's Oceans Strategy* and developing *National IM Framework*).

- A need for clarified linkages to existing management, regulatory and approval processes for oceans sectors, such as those for the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board (CNSOPB) or DFO's Integrated Fishery Management

Plans. This also relates to the need for clarification of linkages to other *Oceans Act* programs, such as Marine Protected Areas.

- Varying levels of willingness and/or capacity among sectors and groups to engage in a long-term integrated management and planning process. In some cases, this relates to concerns regarding the degree of influence of the multilateral process over existing management structures and sectoral mechanisms, while in other cases there is limited capacity in terms of people, resources or time to commit to the process. In nearly all sectors, there is a desire to continue discussions with the OCMD at the bilateral level, as opposed to engaging in broader multi-sectoral discussions at this stage of the ESSIM process.



The reader is directed to the companion *Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper* for further discussion of the challenges involved in the engagement process. The remainder of this section highlights the ESSIM engagement process within DFO, with other government partners, and with the broader oceans community.

Government

DFO: The ESSIM Initiative has moved forward within DFO through several national and regional mechanisms. At the national level, the ESSIM Initiative has been reviewed and approved by senior management in National Headquarters, the National Integrated Management Working Group, as well as the Departmental Policy Committee. Within DFO Maritimes Region, the ESSIM Initiative and related activities have been reviewed and endorsed by the Regional Management and Senior Management Committees, as well the inter-sectoral Oceans Management Steering Group chaired by the Regional Director, Oceans & Environment Branch. An ESSIM Working Group has also been established with representatives from the key DFO sectors involved in *Oceans Act* programs, including Oceans & Environment, Fisheries Management, Science, Coast Guard, Canadian Hydrographic Service, and Policy & Economics. Also at the working level, the OCMD has engaged DFO sectors on an activity and/or issue basis. For example, a strong working relationship has been developed with the Science Branch, as well as the Regional Advisory Process (RAP), for science and research support to the ESSIM Initiative.

Federal Partners: The ESSIM Initiative has been presented and discussed through bilateral sessions with various federal bodies, such as Environment Canada and National Defence/Canadian Navy. The Maritimes Region Federal Interdepartmental Committee on Oceans (chaired by the Regional Director, Oceans & Environment Branch) has also been used as an information and discussion forum for the ESSIM Initiative and other regional and national *Oceans Act* initiatives. This group, which provides regional and zonal representation for all federal oceans-related departments, boards and agencies, has been drawn upon for federal participation in the recently established Federal-Provincial ESSIM Working Group. Several other venues have been used to present and discuss the Initiative with federal partners, including the Nova Scotia Federal Council and the Atlantic Operations Sub-Committee, co-chaired by Canadian Coast Guard and Maritime Forces Atlantic, to coordinate federal marine operations.

Provincial Partners: Prior to the formation of the Federal-Provincial ESSIM Working Group, the ESSIM Initiative was discussed with Nova Scotia government representatives on both a bilateral basis and through the Nova Scotia MOU Group – a discussion forum for DFO, Environment Canada and the provincial departments of Environment and Fisheries & Agriculture. In December 2000, the Nova Scotia Office of Intergovernmental Affairs facilitated a meeting between DFO and provincial departments and agencies with marine-related mandates to discuss provincial involvement in the ESSIM Initiative, including the establishment of the Federal-Provincial ESSIM Working Group.

Oceans Interests

The ESSIM Initiative involves a broad and diverse range of oceans interests, including industry and resource user groups, First Nations, municipal and local authorities, non-governmental organizations, community groups, academia, and the general public. The OCMD has focused on the use of bilateral information and discussion sessions with interested groups and individuals. This approach is consistent with the general preference to engage DFO on a one-to-one basis until later stages in the ESSIM process. Given the size and diverse nature of the ESSIM community of interest, the OCMD is still meeting with all sectors and interest groups. In addition to awareness raising and issue identification, the OCMD has used these discussion sessions to identify capacity-building requirements for various groups to engage in the integrated management and planning process. This relates to the requirement for accountable and effective representation for each sector in the ESSIM process. The key challenges for building this capacity include the size and diversity of many oceans sectors and the involvement of extra-regional interests in the Oceans Management Area (e.g., commercial shipping, oil and gas, and submarine cable industries).

As described later in this document, the ESSIM Forum will provide the future mechanism for multi-stakeholder involvement in integrated management and planning. The current emphasis on moving the Initiative forward at the federal and provincial government level is appropriate and consistent with the common desire among oceans interests to see government commitment and organization. However, the OCMD will continue to engage the

Federal-Provincial ESSIM Working Group

The Federal-Provincial ESSIM Working Group was established in January 2001 to move the Initiative forward at the governmental level. Comprised of representatives of over 20 oceans-related federal and provincial departments, agencies and boards (including the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Board), the Working Group is an important forum for addressing policy, management and regulatory coordination in support of integrated oceans management. Key activities for the Working Group include issue identification and prioritization, completion of a federal-provincial regulatory overview, design of a collaborative management and planning process, development of a draft framework for the future Oceans Management Plan, and implementation of a communications and engagement strategy for the Initiative. As described earlier, this involves a number of products, including the present document, the *Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper*, and the draft *Overview of Federal, Provincial and International Ocean Regulatory Frameworks on the Eastern Scotian Shelf.*

broader oceans community concurrently with the federal-provincial process in order to obtain input and views on the structure and function of the ESSIM Forum. This dual approach will be used to ensure that the ESSIM process is both inclusive and transparent in the spirit of the collaborative management approach under the *Oceans Act*.

PART II: A Collaborative Management and Planning Process for the ESSIM Initiative

The objective of this part of the document is to stimulate and guide discussion on the structure and process for integrated oceans management and planning in the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area. Based on dialogue and input gained through the ESSIM Initiative to date, a collaborative management and planning process and structure – the **ESSIM Forum** – is proposed. Consideration is also given to the steps and key activities involved in the development, implementation and operation of the future Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan.

The ESSIM Forum

The ESSIM Forum could be formalized as an integrated management body pursuant to Section 32 of the *Oceans Act*:

> For the purposes of the implementation of integrated management plans, the Minister may...
> i) establish advisory or management bodies and appoint or designate, as appropriate, members of those bodies; and
> ii) recognize established advisory or management bodies (Section 32 (c)).

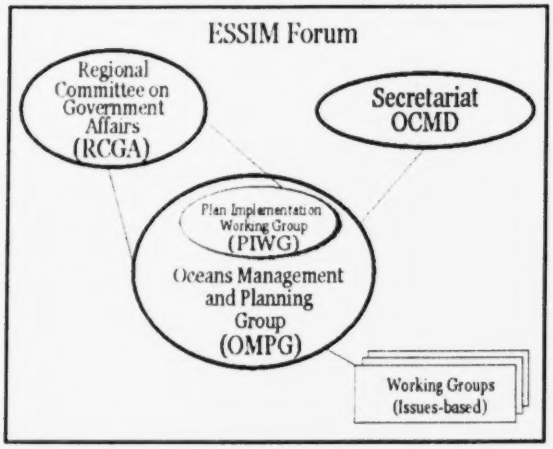
The composition and function of integrated management bodies and arrangements established under the *Oceans Act* will vary according to the scale of the management area (i.e., LOMA vs. CMA), the nature of oceans use and management issues to be addressed, the jurisdictional and regulatory context (i.e., coastal vs. offshore), and the capacity of interested and affected parties to participate in the process. In order to operate in a collaborative and effective manner, integrated management bodies will require the active involvement of government regulatory and decision making authorities, First Nations, oceans industry and resource use sectors, community associations, non-governmental organizations, the science and research community, and other interested persons. In some cases, the management body will need to operate without the participation of all affected parties. However, as progress and achievements are made, it is expected that initial non-participants will choose to engage in the collaborative process. As such, the composition of these management bodies and arrangements will evolve, as envisioned under the adaptive management approach. The roles and responsibilities of these bodies will also evolve to incorporate appropriate mixes of information sharing, research and communications functions, advisory, reporting and decision making processes, monitoring, audit and review mechanisms, and other capacity-building functions for collaborative management.

Structure and Function of the ESSIM Forum

The proposed ESSIM Forum would function as a networked structure for engaging and linking federal and provincial government departments, boards and agencies, First Nations, municipal and local authorities, oceans industry and resource user groups,

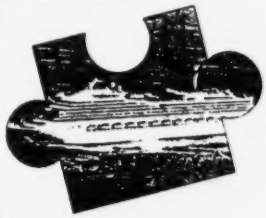
community associations, non-governmental organizations, academia, and the general public in the ESSIM process (See Figure 2).

Figure 2. Proposed ESSIM Forum



The proposed multi-stakeholder **Oceans Management and Planning Group (OMPG)** would function as the core of the ESSIM Forum to provide objective and inclusive opportunities for ongoing communications, networking, dialogue and information sharing. The communications function is a central element of the integrated management and planning process and could be facilitated through a variety of means and tools. This will include the maintenance of an interactive web site with information on current and planned activities, topical online discussion sessions, electronic access to ESSIM and related documents and information resources, as well links to other sites of interest. Quarterly newsletters could also be utilized in conjunction with regular meetings and workshops to facilitate dialogue and information exchange (e.g., annual ESSIM Forum Workshops). In addition to its communications function, the OMPG would contribute to the Oceans Management Plan through the development of a common knowledge base and by functioning as an advisory body to provide input and recommendations for integrated management and planning. The OMPG could also be used to establish multi-stakeholder and expert working groups to address specific management issues and requirements, such as those relating to ecosystem understanding or capacity-building for integrated management. Although independent of government, the OMPG would report to the executive-level Regional Committee on Government Affairs (described below) for the purposes of providing information and advice for integrated oceans management.

DFO Maritimes Region, through the OCMD, would serve as the **Forum Secretariat** to facilitate and coordinate oceans management and planning for the ESSIM Initiative. One of the main functions for the Secretariat would be support the activities of the multi-stakeholder OMPG, including its ongoing functions for communications, networking and information sharing. The Secretariat would also facilitate the design, development and implementation of the Oceans Management Plan in collaboration with the OMPG and government bodies involved in the ESSIM Forum. As the process evolves, the Secretariat could function in partnership with and through support from other government bodies, as well as broader oceans interests (e.g., industry, NGOs) drawn from the OMPG.



Under the proposed Forum structure, federal and provincial government partners would be networked into the process at two key levels. Executive-level decision making would be facilitated through the **Regional Committee on Government Affairs (RCGA)**, which would meet on a regular basis to support and respond to management and planning input and recommendations from the OMPG. Government engagement would also occur at the operational level through the **Plan Implementation Working Group (PIWG)**, which would function as a sub-committee of the OMPG. This intergovernmental body would participate directly in the various activities of the OMPG and support government-level policy and decision making through its reporting structure to the RCGA. These two levels of government involvement would serve to improve policy and regulatory coordination, horizontal and vertical integration of program delivery, as well as the incorporation of the objectives and measures from the Oceans Management Plan into existing planning and decision making processes for all oceans sectors. This tiered approach for government engagement responds to the recurring message from stakeholders of the need to see sustained government commitment to the ESSIM Initiative, as well as to broader *Oceans Act* programs.

Based on discussions held to date, it is expected that First Nations involvement in the ESSIM Forum would occur within the RCGA, PIWG and the OMPG in a manner consistent with the evolving roles of Aboriginal bodies in oceans and coastal management.

Following this general description of the ESSIM Forum, proposed "terms of

The Collaborative Approach to Integrated Oceans Management

The *Oceans Act* directs that integrated management be developed and implemented through the collaborative approach. Based on the intent of the Act, the following core characteristics of the collaborative approach to integrated oceans management are identified:

- The integrated management and planning process will be open, inclusive and transparent for all interested and affected parties. It will strive to build a process and structure that optimizes participation by all parties in the collaborative development, implementation and monitoring of oceans management plans.

- Oceans management decisions are based on shared information and occur through an inclusive, transparent process in which those with the authority to make a decision and those who will be affected by a decision jointly seek outcomes that meet the interests of all concerned.

- Administrative and legal jurisdictions will be respected and regulatory authorities will remain responsible and accountable for implementing management policies and measures within their established mandates and jurisdictions. The integrated management and planning process is based largely on the use of existing management powers to meet common objectives. Under this collaborative approach, those with the mandate, capabilities and responsibilities to implement agreed management measures will be expected to do so as part of their commitment to the process. This is not restricted to government and regulatory authorities and is applicable to planning and decision making by all oceans sectors and interests.

reference" for its networked components are elaborated in more detail below:

(A) Multi-Stakeholder Engagement

Oceans Management and Planning Group (OMPG)

Intent

The proposed multi-stakeholder Oceans Management and Planning Group (OMPG) would function as the core of the ESSIM Forum to provide inclusive and open opportunities for ongoing communications, networking, dialogue and information sharing. The OMPG would serve in an informing and advisory capacity for the development, implementation and operation of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan. The OMPG would report on a regular basis to the Regional Committee on Government Affairs for the purposes of providing information and advice on integrated oceans management.

Proposed Co-Chairs

The OMPG could be co-chaired by the Regional Director, Oceans & Environment Branch, DFO Maritimes Region, and by an annually elected representative from OMPG participants.

Proposed Composition

It is proposed that membership would be open to all sectors and interests. To facilitate this, oceans interests would be encouraged to organize themselves for effective representation in the planning process in order to keep the size of the structure manageable. Multi-stakeholder working groups or sub-committees of the OMPG could be established as needed to address specific priority issues and tasks for the ESSIM Initiative (e.g., MPA system planning; identification of sensitive and important areas; oceans use planning and zoning; environmental monitoring; science needs).

Proposed Responsibilities

1. Provide inclusive and open opportunities for ongoing communications, networking, dialogue and information sharing for the ESSIM Forum.

2. Function in an advisory and informing capacity for the development, implementation, operation and monitoring/review of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan.

3. Report on a regular basis to the Regional Committee on Government Affairs for the purposes of providing information and advice on integrated oceans management.

4. Work in collaboration with the Forum Secretariat in the development and maintenance of ongoing communications and information exchange through a comprehensive communications strategy for the ESSIM Forum.

5. Identify the oceans vision and strategic management objectives for the ESSIM planning process.

6. Identify oceans management issues, solutions and strategies for incorporation into the Oceans Management Plan.

7. Represent multi-stakeholder interests in the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area and maintain productive and accountable relationships with its sectoral constituencies.

8. Strive for collaborative and consensus-based decision making while representing varied sectoral interests and considering the range of opinion.

9. Foster the integration of the "principles" of *sustainable development, integrated management, precautionary approach, ecosystem approach* and the *collaborative approach* into the management and planning processes of all sectors/interests.

10. Review government policy and program initiatives, sector management processes, scientific information, and ESSIM Forum initiatives as part of the feedback mechanism to ensure that the management and planning process is meeting its objectives.

11. Monitor government planning, policy development and implementation of the Oceans Management Plan.

12. Promote the adoption of industry-led environmental management and planning approaches, policies and programs with respect to the objectives of the Oceans Management Plan.

13. Establish and coordinate working groups or sub-committees to address priority management issues and to meet the objectives of the Oceans Management Plan.

Proposed Meetings

The OMPG could meet quarterly, in collaboration with the proposed Plan Implementation Working Group. One meeting could be held prior to or following the annual ESSIM Forum Workshop.

(B) Government-Level Engagement

Regional Committee on Government Affairs (RCGA)

Intent

The Regional Committee on Government Affairs is proposed as a senior executive forum for federal and provincial departments and agencies with oceans-related program activities and for First Nations representatives. It is proposed that the Regional Committee would meet semi-annually to provide:

- coordinated decision making at the intergovernmental/interdepartmental level on planning, management and regulatory matters in the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area;

- internal oversight services, monitoring and performance assessment of the integrated management and planning process at the intergovernmental/interdepartmental level; and

- formal government involvement in the development and implementation of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan.

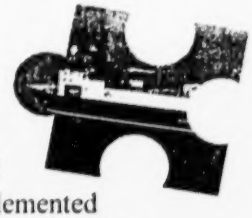
Proposed Chair

The proposed Regional Committee on Government Affairs could be chaired by the Regional Director-General, DFO Maritimes Region.

Proposed Composition

The Regional Committee on Government Affairs would function as an executive

committee for the ESSIM Forum and be comprised of senior federal (e.g., Regional Director-General level) and provincial (e.g., Deputy Minister level) representatives of government departments and agencies and senior representatives of First Nations.



The Regional Committee would have decision making powers at the zonal/regional level. Decisions of the Regional Committee would be implemented via the relevant federal and provincial government departments, agencies and boards.

Members would participate fully in all Regional Committee matters. Associate Members could maintain a watching-brief on Regional Committee activities and could elect to become more fully involved when activities impact their own oceans-related programs.

Proposed Responsibilities

1. Represent the federal and provincial governments and First Nations at the executive level in the ESSIM Forum.

2. Provide direction to the Plan Implementation Working Group, an operational governmental sub-committee of the proposed Oceans Management and Planning Group.

3. Serve in an advisory capacity to the federal and provincial Ministerial level through existing government line mechanisms.

4. Strive to reach consensus while representing organizational mandates and considering the range of opinion.

5. Review and comment on the Oceans Management Plan, policy papers and initiatives of the Oceans Management and Planning Group and the Forum Secretariat.

6. Provide coordination and harmonization of regulatory approaches, policies and programs across government with respect to the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area.

7. Monitor and review government planning, policy coordination and program implementation across government with respect to the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area.

8. Develop and implement information sharing among departments and agencies to support initiatives led by one or more departments and agencies represented on the Regional Committee.

Proposed Meetings

The Regional Committee could meet on a semi-annual basis. One meeting could be held prior to or immediately following the annual ESSIM Forum Workshop.

Plan Implementation Working Group (PIWG)

Intent

The Plan Implementation Working Group (PIWG) is proposed as a federal-provincial working group that would operate as a sub-committee of the multi-stakeholder Oceans Management and Planning Group. As the operational representatives of government departments and agencies, the PIWG would be mandated to implement government policy, program and regulatory

harmonization and coordination with respect to the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan. The PIWG would have a direct and regular reporting relationship with the Regional Committee on Government Affairs.

Proposed Chair

The Plan Implementation Working Group could be co-chaired by the Manager, Oceans and Coastal Management Division, DFO Maritimes Region, and an annually elected representative from PIWG participants.

Proposed Composition

Members of the PIWG would be representatives of provincial and federal departments, boards and agencies with policies, programs, interests and regulatory affairs in or affecting the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area. Departments and agencies with active membership on the proposed Regional Committee on Government Affairs would nominate representatives to the PIWG. Associate Members of the Regional Committee on Government Affairs would participate in PIWG as required. Designated individuals could sit as alternates. Representatives on the PIWG (e.g., working-level managers) would attend all meetings of the Oceans Management and Planning Group.

The existing Federal-Provincial ESSIM Working Group could be used as the basis for the establishment of the PIWG. First Nations participation in the PIWG could also occur if requested.

Proposed Responsibilities

1. Represent federal and provincial government interests in the ESSIM planning process and participate directly in the Oceans Management Planning Group.

2. Implement policy, program and regulatory coordination and harmonization across government with respect to the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area.

3. Work with the Forum Secretariat to facilitate and support the link between the Oceans Management and Planning Group and the executive-level of government decision making at the Regional Committee on Government Affairs.

4. Maintain direct reporting relationship to the Regional Committee on Government Affairs on government matters, as required, relating to the ESSIM process. Representatives will also provide regular reporting to their respective departmental and agency management structures.

5. Function as resource persons for the Oceans Management and Planning Group to assist in accessing and interpreting information related to government policy.

6. Strive to reach consensus while representing organizational mandates and considering the range of opinion.

7. Advise the Regional Committee on Government Affairs on linkages, complementarities and conflicts between ESSIM initiatives and government policies, programs and regulations.

8. Review and comment on the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan, policy papers and initiatives prepared by

the Oceans Management and Planning Group and the Forum Secretariat.

9. Participate in issue-specific working groups and sub-committees convened under the Oceans Management and Planning Group, as required.

Proposed Meetings

The PIWG could meet on a quarterly basis, in collaboration with the Oceans Management and Planning Group. One meeting could be held prior to or immediately following the annual ESSIM Forum Workshop.

(C) Administration and Operation

ESSIM Forum Secretariat (Oceans and Coastal Management Division)

Mandate

Through the mandate of DFO to lead and facilitate integrated management under the *Oceans Act*, the Maritimes Region Oceans and Coastal Management Division would serve as the ESSIM Forum Secretariat to facilitate and coordinate the Eastern Scotian Shelf oceans management and planning process.

Proposed Composition

The ESSIM Forum Secretariat would be comprised of DFO staff from the Oceans and Coastal Management Division. External consultant facilitators may be used at meetings as required. The composition of the Secretariat could be expanded over time to include non-DFO participants from the ESSIM Forum.

Proposed Responsibilities

1. Facilitate oceans and coastal planning through the development and compilation of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan. This would be based on and in support of the work of the multi-stakeholder Oceans Management and Planning Group.

2. Work with the Oceans Management and Planning Group (including the Plan Implementation Working Group as required) to prepare advice and recommendations (e.g., through regular reports or briefings) to the Regional Committee on Government Affairs.

3. Design, develop and implement a comprehensive communications and information exchange strategy in collaboration with the Oceans Management and Planning Group.

4. Compile and develop background documentation in support of oceans and coastal management in the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Area.
5. Facilitate the development of the capacity and ability of all interests to participate effectively in the management and planning process.

6. Encourage sector organization for effective representation on the Oceans Management and Planning Group.

7. Provide coordination and logistical support for the ESSIM Forum, including the annual ESSIM Forum Workshop.

The foregoing "terms of reference" for the ESSIM Forum have been presented to describe the key functions, linkages and responsibilities required for a sustainable and effective collaborative process. As the

ESSIM Initiative progresses, the actual design of the Forum structure will evolve and be optimized. For example, the capacity of various interests (including government departments) to participate in Forum groups and activities on an on going and meaningful basis will need to be addressed. Similarly, clear reporting relationships among the various components of the Forum will need to be established.

Designing an Integrated Oceans Management Plan

This section describes the process being undertaken for the design, development and implementation of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan. To show consistency with the developing *National IM Framework*, the progression of the ESSIM Initiative is correlated with the five stages being defined nationally for integrated management and planning. It is important to note that progression through these stages is not strictly linear but involves a network of iterative cycles and feedback loops. This iterative approach is one of the most important aspects of integrated oceans management and planning as it enables the process to be adapted in response to changes in ecosystem understanding, the nature or intensity of oceans use, or management needs and priorities. The use of these five stages does not mean that integrated management is achieved through a "cradle to grave" process; rather it is ongoing and cyclical.

The Oceans Management Plan

One of the primary functions of the collaborative management and planning process is the design, development and implementation of an integrated management plan for the defined Oceans Management Area. As supported by the *National IM Framework*, each plan will be designed and adapted to meet the management requirements of the ocean area under consideration. There are, however, common elements involved in the development of integrated oceans and coastal management plans under the *Oceans Act*. These relate primarily to the definition, assessment and understanding of the Oceans Management Area, the establishment and operation of the collaborative management and planning process, and the identification of an agreed management vision and set of long-term goals for the plan. In order to meet the management vision and goals, plans will be based on a comprehensive set of ecosystem objectives, indicators and reference points, each with corresponding management strategies and actions to ensure maintenance within limits defined as acceptable and unacceptable for the Oceans Management Area. In a similar manner, objectives will be set to address social, cultural and economic goals for the ocean area. Plans will also employ area-based and temporal planning tools, such as ocean use zoning, to address multiple use issues and impacts on sensitive ecosystems from various use activities (e.g., benthic disturbance). In order to monitor, assess and improve progress in implementation, plans will require a practical performance evaluation framework with feedback mechanisms to enable revisions on a regular basis.

The remainder of this section highlights some of the key activities ongoing and planned for the development, implementation and monitoring of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan.

Stage 1: Defining and Assessing the Management Area

The first stage in the integrated management and planning process is the definition and assessment of the Oceans Management Area in terms of its important ecological, oceans use and political parameters. As described earlier in the context of the ESSIM Initiative, the key activities involved in this stage relate to building ecosystem knowledge and understanding, analysis of current and future human use activities, identification and assessment of oceans management issues, and evaluating existing management and regulatory processes for the area. Although this is considered to be the first stage in the process, it is recognized that the definition and assessment of the Oceans Management Area will be adapted on a continuous basis in response to improved understanding of the ecology, human use, and regulatory aspects.

For more information on the work undertaken to date and planned for the ESSIM Initiative in terms of defining, assessing and understanding the Oceans Management Area, the reader is directed to the *Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper*, the *Regulatory Overview* (upon publication), and the *Scotian Shelf Ecosystem Overview* (upon publication).

Stage 2: Engaging Affected Interests

The identification and engagement of interested and affected parties to build the integrated management and planning process occurs concurrently with the various activities involved in defining and assessing the Oceans Management Area. As shown for the ESSIM Initiative, the engagement process involves a progression from awareness raising and information sharing activities to the development of a multi-stakeholder management and planning process. The proposed structure and operation of the ESSIM Forum has evolved from two years of engagement and capacity-building efforts for the Initiative. Integrated management is as much about process as it is about plans, and the effective development and operation of collaborative management and planning mechanisms is a fundamental element.

Stage 3: Plan Development

The development of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan is progressing through a number of activities under the ESSIM Initiative. Central to plan development is the work being undertaken to design and establish the ESSIM Forum. The Forum will play an integral role in the development of the Oceans Management Plan through the functions of the multi-stakeholder Oceans Management and Planning Group and participation by government regulators. As part of its role as Forum Secretariat, the OCMD will work to ensure effective and ongoing communications and information sharing in support of plan development. It will also continue to contribute through research, assessment and drafting of key elements of the Oceans Management Plan. A number of activities are underway or planned to guide plan development over the near-to-medium term, including the following:

- identification, assessment and prioritization of oceans management issues to be addressed;
- assessment of management tools and approaches to be applied through the Plan, such as oceans use planning and zoning, MPAs, ecosystem objectives, and related marine environmental quality objectives and measures;

Key Elements of an Integrated Oceans Management Plan

The development of the Eastern Scotian Shelf Oceans Management Plan involves the following key elements:

- Clear definition of the Oceans Management Area in geographical, physical and political/jurisdictional terms
- Clear statement of purpose, scope and legislative basis for the Oceans Management Plan
- An agreed management vision and set of goals
- An ecological overview of the area, including assessment of ecological health and all threats and impacts to be addressed
- A comprehensive inventory and assessment of oceans use and interests (e.g., social/cultural and economic)
- A comprehensive inventory and gap analysis of existing legal, jurisdictional and management approaches and frameworks
- An assessment of resource potential in the area (both renewable and non-renewable)
- The identification and prioritization of oceans management challenges and issues to be addressed
- A set of ecosystem, social and economic objectives, indicators, reference points, and accompanying management strategies and actions to maintain objectives within acceptable limits
- Ocean use planning measures, such as zoning, to address spatial and temporal management requirements for multiple oceans use
- Establishment of collaborative processes for the development and implementation of the plan, including mechanisms for stakeholder engagement, planning and decision making, and addressing conflicts
- Ongoing monitoring, performance measurement and feedback mechanisms to enable plan revisions and adaptive management

- identification and assessment of sensitive areas and oceans use impacts;
- inventory and analysis of existing government jurisdictional, regulatory and planning frameworks for "gap analysis";
- identification of surveillance and enforcement requirements and capabilities, including approaches for compliance promotion; and
- development of monitoring, performance measurement and review mechanisms for revising the Plan.

The OCMD is also conducting an international review of integrated oceans and coastal management plans in temperate marine environments to identify and apply management tools and options for the ESSIM process.[7]

The continued application of GIS and related analytical tools to mapping and understanding the Oceans Management Area is integral to plan development, particularly in relation to the future application of spatial and temporal planning and zoning approaches through the Plan. Decisions about ocean space use must be based on comprehensive and accurate geo-referenced information regarding ecological attributes,

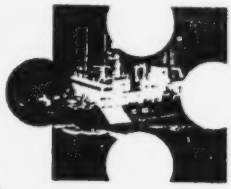
[7] J. Jackson. 2001. *Collection of Integrated Ocean and Coastal Management Plans With a Focus on Temperate Regions of the World*. Oceans and Coastal Management Division, DFO Maritimes Region.

ecosystem sensitivity and oceans use activities. The OCMD has also used its GIS in the review and assessment of various management issues arising from sector activities in the eastern Scotian Shelf area. Key examples include the ongoing review of applications for seismic operations and the identification of multiple use issues involved in the routing of submarine cables. The day-to-day involvement of the OCMD in current oceans use and management issues, often in collaboration with other DFO sectors, is providing important practical experience for the integrated management and planning process.

It is recognized that the development of the Oceans Management Plan is an iterative process that will take time. During the development and drafting phases, oceans regulators and interests will continue to be encouraged through the ESSIM Forum to adopt the emerging vision, strategic management objectives and elements of the Plan in their activities. In addition to changes in internal practices, this can occur through the establishment of collaborative agreements and arrangements (e.g., MOUs, joint research initiatives) to address various aspects of oceans management.

Stage 4: Plan Implementation

The intent of the ESSIM process is to build on and link existing management and planning structures and processes in the Oceans Management Area. Implementation of the Plan, as well as the key management objectives and elements that emerge during the development phases, will occur through the participants themselves. The collaborative management approach is based on the premise that those with the capabilities and responsibilities to implement agreed management measures will be expected to do so as part of their commitment to the process. This is applicable to planning and decision making by all participants – regulatory authorities and oceans use sectors alike. While the Plan will provide a range of tools and approaches to meet the management vision and objectives, its application will rely on the actions of the participants in the process. That said, accountability will be built into the process and will include regular reporting by participants on actions taken in support of the Plan. Recognizing that not all oceans interests will choose to participate in the process directly, it will be incumbent upon ESSIM participants to influence the activities of non-participants. For example, regulatory authorities with mandates affecting non-participants will need to use their powers to ensure that management objectives and measures contained in the Plan are applied equally. Similarly, industry and user groups will be encouraged to develop codes of practice and other means to promote compliance and ensure consistent application of the Plan within their respective sectors.



Stage 5: Plan Monitoring and Review

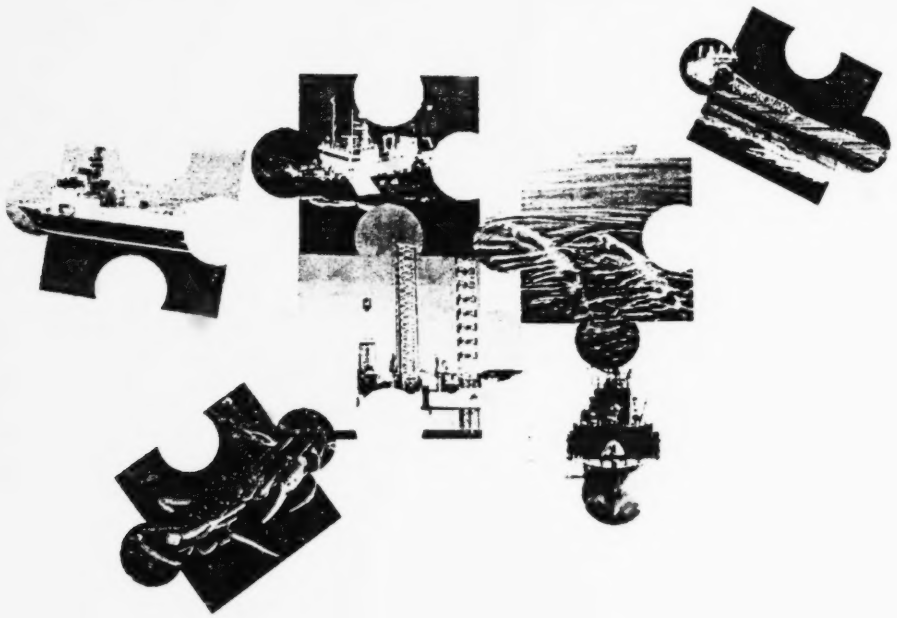
The Oceans Management Plan will contain a practical performance measurement framework to monitor and evaluate progress on management objectives, targets and actions. Under this framework, management actions will need to be linked to those participants with the mandate and powers to implement and/or influence them. As suggested earlier reporting and feedback mechanisms will be used to build accountability among the participants, including regular performance and status reports on actions undertaken in support of the Plan and its management objectives. Results will be clearly communicated to all

participants to maintain ongoing involvement and understanding of progress achieved. Based on reporting and feedback, overall assessments of progress will be used to accommodate revisions to the Plan on a regular and agreed basis through the ESSIM Forum. As part of the adaptive management approach, all elements of the integrated management and planning process and the Plan itself will be revised as required. For example, revisions could be based on changes and improvements in our understanding of ecosystems and use impacts (e.g., cumulative effects), or to address new types of use activities or interests in the Oceans Management Area.

This document reflects the experience and understanding gained to date for the ESSIM Initiative. It is designed to provide a basis for continued discussions on the development of a collaborative management and planning process for the ESSIM Initiative. The concepts and processes described within the document are expected to evolve based on input gained during government and public review.

Le projet de gestion intégrée de l'est du plateau néo- écossais (GIEPNE)

Élaboration d'un processus coopératif de planification et de gestion



ESSIM Forum

Fisheries and Oceans Canada | Pêches et Océans Canada

Canada

Le Projet de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais

Élaboration d'un processus coopératif de planification et de gestion

Document de travail préparé pour le compte du Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE

Novembre 2001

Division de la gestion côtière et des océans
Direction des océans et de l'environnement
Pêches et Océans Canada
Région des Maritimes

Préface

Le présent document décrit l'établissement d'un processus coopératif de planification et de gestion pour le Projet de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais (GIEPNE). La première partie du document expose le cadre dans lequel le Projet est mis en œuvre et le situe dans le nouveau contexte de la politique nationale et régionale du Canada dans le domaine des océans. On y trace aussi les grandes lignes des travaux entrepris jusqu'à maintenant pour définir et évaluer la zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais, pour définir les besoins et les problèmes de gestion et pour amener les intervenants à participer au Projet. La deuxième partie du document a été conçue pour stimuler et guider les discussions sur la structure et le processus futurs de planification et de gestion intégrées des océans. D'après les dialogues et les résultats des consultations jusqu'à maintenant dans le cadre du Projet de GIEPNE, on y propose un processus et une structure de planification et de gestion concertées, baptisé Forum de la GIEPNE. Le document passe aussi en revue les étapes et les principales activités que supposent l'élaboration, la mise en œuvre et l'application du futur Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

Le présent document a été préparé par la Division de la gestion côtière et des océans de la Région des Maritimes du MPO pour le compte du Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE. Il a été examiné et approuvé par le Groupe de travail en vue d'une large diffusion. Nous invitons maintenant les intervenants qui s'intéressent à la zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais à nous faire part de leurs commentaires par écrit.

Les commentaires peuvent être transmis à la personne qui suit :

Glen Herbert
Division de la gestion côtière et des océans
Pêches et Océans Canada
Institut océanographique de Bedford
C.P. 1006
Dartmouth (N.-É.) B2Y 4A2
Téléphone : 1 (902) 426-9900
Télécopieur : 1 (902) 426-3855
Courriel : herbertg@mar.dfo-mpo.gc.ca

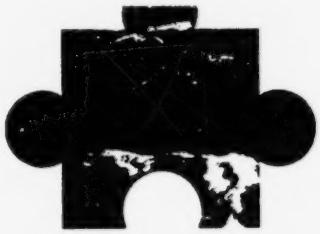


Table des matières

Introduction et objet **4**

Le Projet de GIEPNE 4
Objet du document 4

Partie I : Contexte du Projet de GIEPNE **6**

Contexte national et régional de la politique sur les océans 6

Stratégie sur les océans du Canada 7
Cadre national stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée 8
Création d'un cadre régional de gestion des océans et des côtes 9

Résumé du Projet de GIEPNE : 1999 – 2001 10

Définition de la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais 10
Aperçu et vérification des utilisations 10
Compréhension de l'écosystème 12
Liens avec les zones de protection marines 13
Participation des intervenants 15
Gouvernement 15
MPO
Partenaires fédéraux
Partenaires provinciaux
Groupes d'intérêt liés aux océans 17

PARTIE II : Un processus coopératif de planification et de gestion pour le Projet de GIEPNE **18**

Forum de la GIEPNE 18
Structure et fonction du Forum de la GIEPNE 19
A) Participation multilatérale **21**
Groupe de planification et de gestion des océans
B) Participation gouvernementale 23
Comité régional des affaires gouvernementales
Groupe de travail pour la mise en œuvre du plan
C) Administration et fonctionnement 26
Le secrétariat du Forum de la GIEPNE

Conception d'un plan de gestion intégrée des océans 27

Le Plan de gestion des océans 27
Étape 1 : Définir et évaluer la zone de gestion
Étape 2 : Faire participer les intérêts touchés
Étape 3 : Élaborer le Plan
Étape 4 : Mettre en œuvre le Plan
Étape 5 : Surveiller et examiner le Plan

Introduction et objet

Le Projet de GIEPNE

Le Projet de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais (GIEPNE) a été annoncé par le ministre des Pêches et des Océans en décembre 1998, pour faire suite à une recommandation de la *Stratégie de conservation du goulet de l'île de Sable* selon laquelle une démarche de gestion intégrée devait être appliquée au secteur hauturier entourant la zone du goulet de l'île de Sable en vertu du programme des zones de protection marines du MPO[1]. Le Projet de GIEPNE est un processus coopératif de planification de la haute mer dirigé par la Division de la gestion côtière et des océans (DGCO), Région des Maritimes du MPO, en vertu de la *Loi de 1997sur les océans* du Canada. La zone de l'est du plateau néo-écossais a aussi été désignée en vue de l'application de la gestion intégrée des océans parce qu'elle possède des ressources marines biologiques et non biologiques importantes, une grande diversité et une grande productivité biologiques et en raison du niveau accru d'utilisations multiples et de concurrence pour l'espace et les ressources océaniques. Les principaux intérêts et activités d'utilisation des océans comprennent les pêches, l'exploitation du pétrole et du gaz en haute mer, la navigation maritime, les activités maritimes de défense, les câbles sous-marins, les sciences et les activités de recherche et développement, les loisirs et le tourisme, l'exploitation minière hauturière potentielle et la conservation marine.

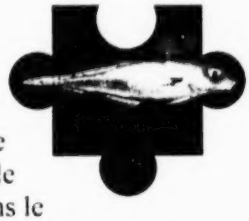
[1] Pêches et Océans Canada, 1998. *Stratégie de conservation du goulet de l'île de Sable* (document d'examen non publié).

Le Projet de GIEPNE sert à la conception d'un processus intergouvernemental et multilatéral de gestion et de planification visant à élaborer et à mettre en œuvre un plan de gestion intégrée des océans pour cette grande région biogéographique hauturière. Ses objectifs précis sont les suivants :

- intégrer la gestion de toutes les activités dans la zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais;
- d'encourager la conservation, la gestion efficace et l'utilisation judicieuse des ressources marines;
- conserver la diversité des espèces biologiques et la productivité de l'environnement marin;
- stimuler la diversification économique et la production de richesses pour les collectivités côtières et les intervenants.

Objet du document

Le présent document a pour objet de décrire la formation d'un processus coopératif de planification et de gestion pour le Projet de GIEPNE. La première partie du document met le Projet en perspective dans le nouveau contexte de la gestion et de la politique nationale en matière d'océans découlant de la *Loi sur les océans*, en faisant ressortir les liens avec la *Stratégie sur les océans du Canada* et le *Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada*. Un aperçu du cadre de gestion des océans et des côtes de la Région des Maritimes qui est en préparation montre les liens entre le Projet de GIEPNE et d'autres



efforts régionaux de gestion intégrée. Un résumé des principales activités réalisées jusqu'à maintenant pour le Projet de GIEPNE porte sur les travaux touchant les intérêts et les activités en matière d'utilisation des océans, sur la compréhension de l'écosystème et sur les problèmes et les besoins de la région de gestion des océans. Le document porte aussi sur les liens entre le Projet de GIEPNE et la planification du système des zones de protection marines sur le plateau néo-écossais, y compris le processus de planification du goulet de l'île de Sable. Il décrit également le processus de définition et de participation des intervenants, soit les secteurs du MPO, les ministères, les organismes et les offices fédéraux et provinciaux, les Premières nations, l'industrie navale, les groupes d'utilisateurs des ressources, ainsi que les groupes communautaires.

Après avoir exposé le contexte, le document aborde, dans la deuxième partie, les principaux éléments du processus et de la structure futurs de planification et de gestion concertées du Projet de GIEPNE. Le cadre proposé dans le présent document vise à stimuler et à guider les discussions sur la structure et le processus nécessaires en vue de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre une planification et une gestion intégrées de la zone de gestion des océans. Un certain nombre d'aspects sont aussi mentionnés en vue du futur plan de gestion des océans, y compris les éléments de base du plan, les exigences relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan, ainsi que les mécanismes de surveillance et d'examen du rendement à long terme.

Au niveau gouvernemental, le MPO s'efforce, dans le cadre d'un groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE composé de représentants d'une vingtaine de ministères, organismes et conseils ayant un lien avec les océans, de coordonner les règlements, les activités de gestion et les politiques à l'appui de la gestion intégrée des océans. En janvier 2001, le groupe a approuvé un plan de travail conjoint pour le Projet de GIEPNE au cours de l'été-automne 2001. En plus de la préparation du présent document, les principaux résultats du plan de travail sont les suivants :

Enjeux, défis et possibilités de la GIEPNE

Le document de travail sur les enjeux, les défis et les possibilités *(Issues, Challenges and Opportunities Discussion Paper)* fournit un aperçu des problèmes existants auxquels doit faire face la gestion des océans dans l'est du plateau néo-écossais et de ceux qui pourraient se manifester dans l'avenir. Il décrit les travaux réalisés jusqu'à maintenant dans le cadre du Projet de GIEPNE et en tire parti. Ce sont par exemple l'élaboration de l'aperçu de la GIEPNE et la vérification des utilisations (*ESSIM Overview and Use Audit*), ainsi que de nombreuses séances de discussion et d'échange d'information avec des groupes d'intervenants et des particuliers. Le document porte sur les domaines suivants : utilisation des océans à des fins multiples; sécurité maritime; conservation du milieu marin et protection de l'environnement; respect et mise en application des règlements; dispositions relatives aux compétences et aux mesures institutionnelles; sciences, recherche et développement; protection des ressources culturelles. Sont aussi présentés, pour fins d'examen, un ensemble d'avantages et de possibilités découlant du processus de GIEPNE.

Aperçu des cadres réglementaires fédéraux, provinciaux et internationaux sur les océans touchant l'est du plateau néo-écossais

L'aperçu réglementaire (*Regulatory Overview*) (non publié) décrira les pouvoirs réglementaires et les cadres de gestion existants qui touchent les principales utilisations des océans dans la partie est du plateau néo-écossais. Les principaux objectifs de ce document sont de définir les rôles, attributions et pouvoirs de décision des différents organismes consultatifs et réglementaires fédéraux, provinciaux et internationaux et de fournir une évaluation de la capacité intersectorielle et intrasectorielle de planification et de gestion intégrées de la zone de gestion des océans. L'aperçu réglementaire vise huit grandes catégories d'utilisation des océans dans la région : câbles sous-marins et communications; pêches; conservation et protection du milieu marin; sciences et technologie marines; transport maritime, activités maritimes de défense; exploration et exploitation du pétrole et du gaz; loisirs, culture et tourisme.

Le plateau néo-écossais : un aperçu écologique pour la planification des océans

L'aperçu écologique du plateau néo-écossais (*Scotian Shelf Ecological Overview*) (non publié) est préparé par la DGCO dans le cadre d'un processus exhaustif d'examen par les pairs auquel participent des scientifiques du MPO et de l'extérieur. Le document est divisé en trois grandes sections concernant le milieu marin du plateau néo-écossais (caractéristiques physiques et océanographiques), la vie marine – allant du plancton jusqu'aux mammifères marins – et une synthèse géographique faisant ressortir les interactions entre les organismes marins et les processus physiques, ainsi que les principales lacunes des connaissances. Bien que ce travail englobe une plus vaste étendue que la zone de l'est du plateau néo-écossais, il constitue une importante source d'information pour la compréhension de l'écosystème dans le cadre du Projet de GIEPNE.

PARTIE I : Contexte du Projet de GIEPNE

Contexte national et régional de la politique sur les océans

Le Projet de GIEPNE représente un effort important de gestion des océans, entrepris en vertu de la *Loi sur les océans* du Canada de 1997, selon laquelle le ministre des Pêches et des Océans « *dirige et favorise l'élaboration et la mise en oeuvre de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures qui s'exercent ou qui ont un effet dans les estuaires et les eaux côtières et marines...* » (Partie II, article 31). Les objectifs du Projet de GIEPNE découlent directement des principes et des démarches définis dans la *Loi sur les océans : gestion intégrée et développement durable* des océans du Canada et de leurs ressources; application de l'*approche de précaution* et de la *démarche écosystémique* à la conservation, à la gestion et à l'utilisation des ressources marines; et recours à des *démarches concertées* pour la gestion des océans et des côtes.

Conformément à la philosophie du MPO qui préconise « l'apprentissage par la pratique », ce Projet sert à concevoir un processus intergouvernemental et multilatéral de gestion et de planification d'une zone hauturière. Le Projet de GIEPNE vient compléter d'autres travaux entrepris dans la Région des Maritimes en vertu de la *Loi sur*

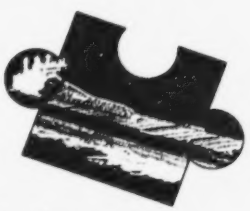
Note sur la terminologie

Deux des termes les plus importants associés au Projet de GIEPNE sont « intégré » et « concerté ». Bien qu'ils soient étroitement liés, ils sont loin d'être synonymes. L'objet principal du Projet de GIEPNE est d'établir un processus de planification et de gestion **intégrées** des océans, qui comprend l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance d'un plan de gestion intégrée des océans. La gestion intégrée s'entend d'une démarche globale et coordonnée de prise de décision – fondée sur une étude équilibrée de toute la gamme des intérêts et des écosystèmes et des objectifs connexes sur les plans écosystémique, social et économique pour une zone de gestion. En vertu de la *Loi sur les océans*, la gestion intégrée des océans se fera d'une manière **concertée** – c.-à-d. une planification transparente et englobante, un processus consultatif et décisionnel auquel participent toutes les parties intéressées et touchées.

les océans et constitue un exemple pratique de gestion des océans et des côtes au Canada. Le Projet sert à guider l'établissement d'un cadre de gestion des océans et des côtes dans la Région des Maritimes, cadre qui permettra de relier différentes mesures touchant la gestion intégrée des côtes et des océans, les zones de protection marines et la qualité du milieu marin.

Le reste de la présente section décrit le contexte stratégique national et régional relatif aux océans dans lequel évolue le Projet de GIEPNE, tel qu'il est défini dans la *Stratégie sur les océans du Canada*, le nouveau *Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada* et l'élaboration d'un cadre régional de gestion des océans et des côtes.

Stratégie sur les océans du Canada



La *Loi sur les océans* prévoit que le ministre des Pêches et des Océans doit diriger et favoriser l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes des estuaires et des eaux côtières et marines. D'après le document de travail de 1997 du MPO, intitulé *Vers une stratégie sur les océans du Canada*, ainsi que l'expérience acquise sur le plan national dans le domaine de la gestion et des politiques intégrées sur les océans et les côtes, avant et après l'adoption de la *Loi sur les océans*, le MPO a commencé à élaborer sa stratégie sur les océans du Canada (SOC). Le cadre de cette stratégie repose sur les principes et démarches énoncés dans la *Loi sur les océans*, notamment le développement durable, la gestion intégrée et l'approche de précaution, et est axé sur six grands objectifs en matière de gouvernance et de politiques. Les objectifs de la politique sur les océans de compréhension et de protection du milieu marin, de soutien des perspectives économiques durables et d'affirmation du leadership international du Canada définissent la raison d'être de la Stratégie. Les thèmes et objectifs de gouvernance, notamment l'établissement des mécanismes de gestion publique, la promotion de l'intendance et de la sensibilisation ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de la gestion intégrée décrivent l'objet de la stratégie.

Comme le prévoit la *Loi sur les océans*, le but ultime de la SOC est d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie véritablement nationale pour tous les niveaux de gouvernement et pour la collectivité des océans du Canada dans son ensemble, y compris l'industrie navale et les groupes d'utilisateurs des ressources, les collectivités côtières, les organisations non gouvernementales, les milieux des sciences et de la recherche et le grand public. Compte tenu des complexités et des enjeux que suppose la réalisation de cet objectif, le MPO travaille d'abord en partenariat avec ses partenaires fédéraux à élaborer une stratégie pour le gouvernement du Canada. À mesure que sont réalisés des progrès au niveau fédéral, divers mécanismes institutionnels sont employés pour faciliter la participation des gouvernements provinciaux et territoriaux et des organismes de cogestion établis par la loi. De même, des processus de participation sont créés pour les Premières nations, les autorités municipales et locales et la grande collectivité océanique. Cette démarche progressive, par étape, favorisant la participation des intérêts nationaux, régionaux et locaux, offre un processus pragmatique pour l'élaboration d'une stratégie véritablement nationale pour les Canadiens.

L'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie est d'une importance croissante pour le Projet de GIEPNE, ainsi que pour d'autres efforts déployés en vertu de la *Loi sur les océans* au Canada. L'expérience de la GIEPNE a mis en lumière un besoin commun à tous les intérêts océaniques, celui de constater un engagement soutenu de la part du gouvernement envers l'intégration de la gestion des océans et des côtes. La Stratégie est vitale pour démontrer l'engagement de tous les niveaux de gouvernement à la coordination des programmes, des règlements et des politiques, qui est essentiel à la gestion et à la planification intégrées des océans du Canada. Le Projet de GIEPNE englobe les objectifs de la stratégie et fournit des exemples et des expériences quant à la façon dont ceux-ci peuvent être atteints en pratique. À mesure que les cadres stratégiques nationaux et régionaux évoluent, les efforts comme le Projet de GIEPNE apporteront une contribution et des orientations valables.

Cadre national stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée

Le MPO dirige l'élaboration d'un cadre national stratégique et opérationnel visant à soutenir et à relier les efforts de gestion intégrée des océans et des côtes au niveau régional, comme le Projet de GIEPNE. Le *Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada*, actuellement en préparation, évolue parallèlement à la *Stratégie sur les océans du Canada* et constitue un élément central des objectifs de gouvernance mis de l'avant par la Stratégie. Ce Cadre national de GI définit le contexte stratégique et législatif, en vertu de la *Loi sur les océans*, et fournit une définition du concept, des principes et des démarches de gestion intégrée. Le document décrit également les attributions et les rôles prévus des organismes de gestion intégrée, notamment ceux qui sont basés sur des structures coopératives, consultatives et législatives de cogestion. Le Cadre national de GI met l'accent sur une démarche imbriquée de gestion intégrée des océans et des côtes, basée sur de grandes zones de gestion océanologique (GZGO) et des zones de gestion côtière (ZGC). Ce cadre de planification géographique permet de tenir compte des liens existant entre les

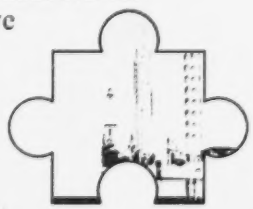
écosystèmes et de prendre des décisions et des mesures de gestion qui seront appliquées aux échelles appropriées (régionales, sous-régionales ou locales). Dans la plupart des cas, les limites des zones de gestion intégrée seront basées sur une combinaison d'aspects écologiques, administratifs et d'utilisation des océans.

Le Cadre national de GI qui est en préparation comprend cinq étapes interreliées :

Étape 1 : Définir et évaluer la zone de gestion
Étape 2 : Faire participer les intérêts touchés
Étape 3: Élaborer le plan de gestion intégrée
Étape 4: Mettre en œuvre le plan
Étape 5 : Surveiller et évaluer les résultats

La progression des diverses étapes n'est pas conçue de façon nécessairement linéaire et se fera parallèlement, aux différentes étapes, à mesure que le processus évolue. Les cycles d'itération et les boucles de rétroaction des cinq étapes sont en eux-mêmes des attributs importants du processus de planification. Ces boucles permettent d'adapter le plan de gestion intégrée aux besoins en fonction de la nature dynamique ou des utilisations humaines de l'écosystème.

Le Projet de GIEPNE sert à donner une expérience pratique et une orientation au Cadre national de GI. Parallèlement, le Cadre national de GI apporte le contexte stratégique requis pour la réussite de la mise en œuvre soutenue du processus de gestion intégrée. L'expérience de GIEPNE est particulièrement instructive pour les aspects opérationnels et de planification de la gestion intégrée. La Zone de gestion des océans a servi à élaborer et



à définir le concept des GZGO, puisqu'elle englobe une grande région marine biogéographique définie en fonction de caractéristiques écologiques, politiques/administratives et axées sur les utilisations de l'océan. Le Projet de GIEPNE fournit aussi d'importantes orientations quant à la structure et au rôle des organismes de gestion intégrée – particulièrement dans un contexte hauturier – ainsi que sur les différentes boucles de rétroaction et les différents stades de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un processus de planification et de gestion intégrées. La corrélation entre les étapes actuelles et prévues du processus de GIEPNE et les stades de planification définis dans le Cadre national de GI sera présentée un peu plus loin.

Création d'un cadre régional de gestion des océans et des côtes

Le Projet de GIEPNE fournit d'importantes orientations à l'élaboration d'un cadre de gestion des océans et des côtes de la Région des Maritimes pour les programmes, les initiatives et les activités coopératives du MPO, en vertu de la *Loi sur les océans*. Au niveau des programmes, le cadre régional établira un lien entre les efforts actuels et prévus associés à la gestion intégrée des océans et des côtes, aux zones de protection marines et à la qualité du milieu marin. En mettant l'accent sur la gestion et la planification des régions hauturières, l'expérience fournie par la GIEPNE vient compléter les initiatives régionales de gestion des côtes et des estuaires dans la baie de Fundy, le long de la côte de l'Atlantique de la Nouvelle-Écosse et dans le lac Bras d'Or. Cependant, le MPO reconnaît qu'il existe des différences importantes dans les contextes hauturiers et côtiers pour la planification et la gestion intégrées. Ces différences relèvent parfois de

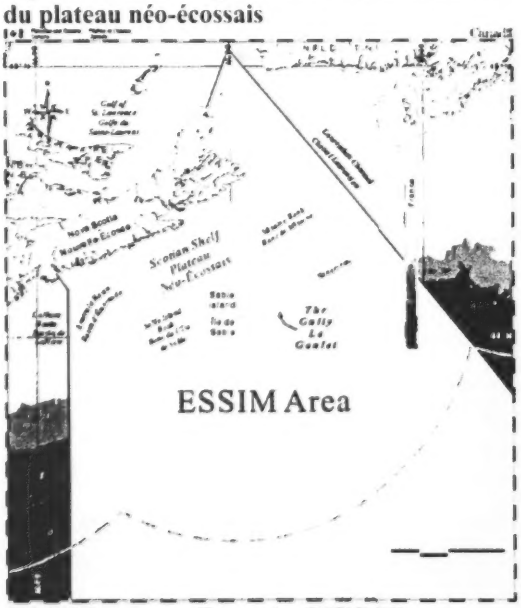
la taille et de la nature des écosystèmes gérés, du niveau de compréhension de l'écosystème, de la nature de l'utilisation de l'océan et des interactions entre les secteurs et les groupes d'intérêt, du genre de régimes de compétence et de réglementation en cause ainsi que des problèmes de gestion à régler. Un cadre régional permettra d'élaborer des plans de gestion intégrée qui sont appropriés pour des zones de gestion particulières – qu'elles soient côtières, hauturières ou estuariennes – et pour les problèmes de gestion ou les groupes d'intérêts propres à la région. La démarche locale et sous-régionale est aussi conforme au Cadre national de GI et à son principe de « gestion par secteur » au moyen des GZGO et des ZGC. Cette démarche de gestion intégrée permet d'établir tout un éventail de structures de gestion liées et imbriquées qui permettent la planification et l'exécution à l'échelle appropriée (p. ex., au niveau local, sous-régional ou régional). Grâce à la démarche « d'apprentissage par la pratique », l'expérience pratique et les leçons tirées des processus de gestion côtière et hauturière seront communiquées et appliquées à l'établissement d'un cadre régional global et coordonné.

Résumé du Projet de GIEPNE : 1999 – 2001

Définition de la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais

Le Projet de GIEPNE est la première zone de gestion des océans en haute mer, établie en vertu de la *Loi sur les océans*. Les limites de la zone sont établies à partir de différents critères écologiques, politiques / administratifs et axés sur l'utilisation humaine. La Zone de gestion des océans est étendue et englobe environ 325 000 km^2 (voir la figure 1). Elle correspond généralement aux divisions de l'OPANO 4VW, la limite ouest étant définie par la ligne de démarcation de 4WX tirée vers le sud à partir de Halifax, entre le bassin La Have et le bassin d'Émeraude. La limite est est définie par la ligne de 4V qui traverse le chenal Laurentien jusque dans le golfe du Saint-Laurent. La limite extérieure s'étend au-delà de la zone économique exclusive (ZEE) de 200 milles marins et sera élargie de manière à inclure les revendications futures sur le plateau continental – probablement jusqu'à 350 milles marins en vertu de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Étant donné que le Projet de GIEPNE est axé principalement sur la gestion et la planification hauturières, la limite côtière est actuellement définie par la mer territoriale de 12 milles marins.

Figure 1. Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais



ESSIM Area = Zone de GIEPNE

Bien que le Projet vise certaines utilisations des océans et certains problèmes de gestion qui s'appliquent aussi bien dans les eaux côtières qu'hauturières (p. ex. les

mouvements des pétroliers), il est généralement établi que les sources de pollution terrestres et les répercussions des utilisations côtières (p. ex. l'aquaculture) ne dépassent habituellement pas la limite de la mer territoriale.

En ce qui concerne l'écosystème marin, la Zone de gestion des océans correspond à une écozone hauturière basée sur des caractéristiques océanographiques et bathymétriques. La Zone comprend quatre zones physiographiques distinctes : (i) le plateau intérieur bordant les côtes de la Nouvelle-Écosse; (ii) le plateau médian qui comprend plusieurs bancs et bassins; (iii) la partie extérieure du plateau qui comprend de nombreux grands bancs et le rebord de la plate-forme; (iv) la pente continentale et les eaux océaniques. En se fondant sur les conditions océanographiques, telles que les courants, la salinité et les régimes de température, on constate une division naturelle entre les parties est/centre et ouest du plateau néo-écossais (c.-à-d. à l'ouest de Halifax). La partie est du plateau néo-écossais est aussi subdivisée en plusieurs petites zones océanographiques. Le lecteur devrait consulter l'aperçu écologique du plateau néo-écossais (lorsqu'il sera publié) pour obtenir plus de renseignements sur cette région biogéographique hauturière.

Comme il est mentionné antérieurement, la Zone de gestion des océans est conforme au Cadre national de GI et à sa démarche de planification géographique imbriquée, basée sur les GZGO et les ZGC. Ainsi, les limites de la Zone de gestion des océans actuelle pourraient être élargies dans l'avenir pour englober la totalité du plateau néo-écossais. La zone élargie de GIEPNE comprend aussi certaines parties dont le niveau d'utilisation et de sensibilité est plus élevé et qui requièrent des mesures de gestion et des démarches de planification plus pointues. Par exemple, le rebord de la plate-forme et la pente continentale sont des lieux d'utilisation de plus en plus intensive des océans, notamment par l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz, ainsi que différentes pêches. De même, les ZGC établies le long de la côte atlantique de la Nouvelle-Écosse, comme dans la zone côtière de Guysborough et le lac Bras d'Or, seront imbriquées dans le processus de GIEPNE élargi.

Aperçu et vérification des utilisations

La première étape du Projet de GIEPNE a porté sur l'acquisition de données en vue de mieux comprendre les activités humaines dans la Zone de gestion des océans. Le document qui en a résulté, donnant un aperçu de la GIEPNE et les conclusions d'une vérification des utilisations est en réalité une compilation de documents antérieurs sur les activités océaniques et la gestion de l'est du plateau néo-écossais. Les principaux secteurs et activités des océans analysés au cours de la vérification des utilisations comprennent les pêches commerciales, l'exploitation hauturière du pétrole et du gaz, le transport maritime, l'industrie navale et les communications (p. ex. les câbles sous-marins), les activités maritimes de défense, l'exploitation minière possible en haute mer, les loisirs et le tourisme en mer, ainsi que les sciences, la recherche et le développement. La vérification des utilisations a été conçue de manière à pouvoir déterminer ce qui suit :

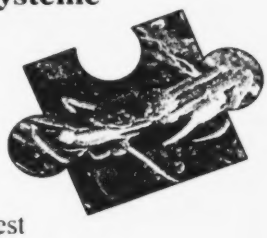
- comment nous interagissons avec les océans – les principales activités océanologiques et les principaux intervenants en cause, leurs interactions et relations, ainsi que les aspects généraux de leurs répercussions sur l'écosystème;

- comment nous gérons les océans – les cadres et mécanismes juridiques, réglementaires et gestionnels actuels en usage dans la zone;
- les principaux enjeux et défis de gestion des océans qui touchent la zone de gestion, comme ceux qui ont trait à la gestion des ressources marines, à la conservation marine, à la protection du milieu marin, à la sécurité maritime et publique, au respect et à l'application des règlements, aux utilisations multiples des océans ainsi qu'aux sciences, à la recherche et au développement.

Les conclusions de la vérification des utilisations ont servi principalement de document interne sur les ressources pour le MPO et ont constitué la base d'un certain nombre d'autres documents subséquents comme le document de travail sur les enjeux, les défis et les possibilités.

Le développement continu d'une base de données spatiales sur l'utilisation des océans et leur gestion est une activité fondamentale du Projet de GIEPNE. Les couches de données spatiales des différentes utilisations des océans peuvent être complétées par des données écologiques en vue d'obtenir le soutien décisionnel et analytique nécessaire à la planification et à la gestion intégrées des océans. La DGCO travaille actuellement en collaboration avec d'autres secteurs du MPO, les ministères et les organismes gouvernementaux, les universités, les groupes communautaires et les groupes de l'industrie à relier les bases de données sur les océans au moyen d'un système d'information géographique (SIG) et d'autres outils analytiques connexes. La création de couches dans le SIG pour les activités pétrolières et gazières, les pêches (prises, effort, données biologiques et mesures de gestion), les câbles sous-marins et le transport maritime sont d'une importance particulière pour le Projet de GIEPNE. En plus des couches sur les utilisations humaines, le MPO et ses partenaires élaborent et échangent des données écologiques numériques, par exemple sur la géologie de surface, les habitats benthiques et les caractéristiques océanographiques du plateau néo-écossais.

Compréhension de l'écosystème



Le Projet de GIEPNE a été un important catalyseur de l'amélioration de notre compréhension des écosystèmes et des processus écologiques dans la région de l'est du plateau néo-écossais. Non seulement a-t-il permis de comprendre les écosystèmes et leurs fonctions, mais il a aussi fourni la possibilité d'établir et de renforcer les liens, les partenariats et la compréhension entre les scientifiques, les planificateurs des océans et les décideurs. Cette situation est basée sur une reconnaissance commune de la nécessité de fonder les décisions de gestion valables concernant l'utilisation de l'espace et des ressources océaniques sur une bonne compréhension de l'écosystème et des travaux scientifiques. Comme l'indique le document de travail sur les enjeux, les défis et les possibilités, l'atelier de juin 2000 sur l'écosystème de la Zone de GIEPNE[2] a proposé un ensemble de sept objectifs écosystémiques à utiliser dans la Zone de gestion des océans pour le maintien de la productivité (quantité), de la biodiversité (qualité) et de la qualité du milieu marin (QMM). Ces objectifs écosystémiques ont

[2] R. O'Boyle (éd.). 2000. *Proceedings of a Workshop on the Ecosystem Considerations for the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (ESSIM) Area*. Série des comptes rendus du SCCS, 2000/14. Sur Internet : http://www.mar.dfo-mpo.gc.ca/science/rap/internet/pro2000-14.pdf (en anglais seulement)

été élaborés davantage au cours d'un récent atelier national du MPO qui portait sur l'adoption d'une démarche globale pour l'établissement d'objectifs et d'indicateurs de gestion axés sur l'écosystème.[3]

La Région des Maritimes du MPO participe à un certain nombre d'initiatives scientifiques à l'appui de la démarche écosystémique pour la gestion des océans et des côtes. Par exemple, le MPO a récemment amorcé des travaux visant à caractériser les écosystèmes marins de la région en un ensemble de sous-régions moins étendues pour aider au maintien de la diversité et des différentes catégories d'écosystèmes sur le plateau néo-écossais et dans la baie de Fundy. Bien que la description des activités scientifiques en cours et prévues concernant la région du plateau néo-écossais dépasse la portée de notre mandat, voici une liste des grandes lignes de certains de ces travaux:

- un aperçu et une évaluation des contaminants sur le plateau néo-écossais;
- une liste des règlements et lignes directrices existants (normes et lignes directrices) concernant la qualité du milieu marin;
- la compréhension de l'écosystème du goulet de l'île de Sable par la cartographie des collectivités benthiques, les études du zooplancton et des nutriments ainsi que l'évaluation des niveaux de bruit et des répercussions potentielles sur les baleines;
- l'établissement d'une méthode d'évaluation des ressources halieutiques dite des « feux de circulation » et de mesures de conservation;
- la poursuite du projet Globec Canada sur le banc Western sur l'océanographie et la productivité biologique (dynamique des larves);
- l'établissement continu de modèles d'écosystèmes pour le plateau néo-écossais (p. ex. le projet ECOPATH du MPO).

Pour obtenir un aperçu général et une évaluation du niveau actuel de compréhension de l'écosystème, ainsi que des lacunes dans les connaissances, le lecteur devrait aussi consulter l'aperçu écologique du plateau néo-écossais (lorsqu'il sera publié).

Liens avec les zones de protection marines

Les zones de protection marines (ZPM) représentent un outil important de la gestion intégrée des océans et des côtes qui peut servir à accorder un niveau de protection accru aux espèces marines, aux habitats et aux processus écosystémiques. L'article 35 de la *Loi sur les océans* expose les raisons de la désignation des ZPM et prévoit que le ministre des Pêches et des Océans dirigera et coordonnera un réseau national de ZPM aux fins de la gestion intégrée. La Région des

[3] G. Jamieson et R. O'Boyle (éd.). 2001. *Proceedings of the National Workshop on Objectives and Indicators for Ecosystem-based Management.* Sidney (C.-B.), 27 février – 2 mars 2001. Série des comptes rendus du SCCS, 2001/09. Sur Internet : http: www.dfo-mpo.gc.ca/CSAS/CSAS/Proceedings/2001_PRO2001_09e.pdf (en anglais seulement)

Le Projet de GIEPNE et le goulet de l'île de Sab

Le goulet de l'île de Sable est un canyon situé sur le rebord du plateau, près de l'île de Sable, et la première zone d'intérêt hauturière dans le cadre du programme de ZPM du MPO. Le Projet de GIEPNE résulte en grande partie d'une recommandation de la *Stratégie de conservation du goulet de l'île de Sable* de 1998 selon laquelle le MPO doit diriger et favoriser un processus de planification et de gestion intégrées pour l'écosystème de l'est du plateau néo-écossais. Cette mesure était basée en grande partie sur la prise de conscience de l'impossibilité d'assurer la protection à long terme de l'écosystème du goulet sans une amélioration de la gestion et de la planification des activités dans la région avoisinante. De même, un certain nombre de problèmes de gestion mentionnés par rapport au goulet nécessitent une étude à grande échelle. Les activités en cours sur la zone d'intérêt du goulet sont axées sur l'amélioration de la compréhension de l'écosystème par des travaux scientifiques et des recherches concertées, la définition des problèmes de conservation et des possibilités de gestion pour le plan de gestion de la ZPM et l'évolution du processus réglementaire en vue de la désignation finale du goulet en vertu de la *Loi sur les océans*. En plus du processus à long terme de gestion et de désignation, la DGCO travaille en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux et de l'industrie à assurer la protection provisoire de la région par des conseils opérationnels sur les mesures à prendre pour limiter les activités océaniques dans le goulet ou à proximité.

Le processus de planification de la ZPM du goulet est une importante partie du Projet de GIEPNE élargi. Bien que distincts sur les plans de l'envergure et de la portée, les deux processus de planification sont imbriqués l'un à l'autre et font intervenir un bon nombre des mêmes groupes d'intérêt liés aux océans et des mêmes problèmes de gestion. Le processus de GIEPNE continuera de soutenir la planification de la ZPM du goulet, ainsi que la conception et l'établissement du plan de réseau de ZPM pour le plateau néo-écossais.

Maritimes du MPO a commencé à travailler à l'élaboration d'objectifs stratégiques nationaux en vue de la désignation d'un réseau de ZPM par la définition d'emplacements individuels et l'élaboration d'un plan régional de réseau de ZPM[4]. L'établissement de ce plan de réseau est un processus de planification coopérative à long terme et il est étroitement lié aux initiatives de gestion intégrée des océans et des côtes.

[The Gully = Le goulet]

La *Stratégie de conservation du goulet de l'île de Sable* de 1998 recommandait l'établissement d'un plan global de sélection et de classement prioritaire des ZPM du plateau néo-écossais.[5] Un certain nombre d'activités sont actuellement en cours à l'appui du plan du réseau de ZPM du plateau néo-écossais, y compris l'établissement de méthodes et d'une démarche systématique de cartographie, la classification et l'évaluation des écosystèmes marins, et la définition des zones délicates et importantes en fonction des paramètres écologiques et de la nature des répercussions humaines[6]. Les discussions avec les divers groupes d'intérêt liés aux océans ont aussi permis de définir des zones de valeur sur le plateau néo-écossais du point de vue écologique et communautaire. Le MPO s'est engagé à

[4] Pour plus de renseignements sur le programme de ZPM du MPO, consultez la *Politique relative aux zones de protection marines* (mars 1999); le *Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines* (mars 1999); et le *Document de travail pour la mise en oeuvre du programme des zones de protection marines (Région des Maritimes)*. (Bureau de coordination de la *Loi sur les océans*, mai 1998).

[5] Pêches et Océans Canada, 1998. *Sable Gully Conservation Strategy* (Unpublished review document).

[6] Voir D. Fenton and M. Westhead (éd.), 2000. *Report from the Roundtable on Marine Protected Area System Planning*, Canadian Manuscript Report of Fisheries and Aquatic Sciences 2515 (Fisheries & Oceans Canada).

travailler avec ses partenaires à l'élaboration et à la gestion d'un plan de réseau de ZPM visant à conserver et à protéger la productivité et l'intégrité de la biodiversité des écosystèmes du plateau néo-écossais.

Le processus de gestion et de planification intégrées élaboré dans le cadre du Projet de GIEPNE peut jouer plusieurs rôles importants pour le soutien de la planification du réseau de ZPM. Bien que les travaux actuels et futurs de définition des zones importantes et délicates fassent partie intégrante de la sélection des emplacements de ZPM, il faut reconnaître que pour certaines régions et certaines répercussions des utilisations, les ZPM ne seront pas nécessairement le moyen le plus efficace ou le mieux approprié de gestion, face aux besoins de protection de l'écosystème. La gestion intégrée des océans et des côtes offre toute une gamme d'outils et d'approches qui peuvent être utilisés pour arriver à protéger l'écosystème dans le vaste contexte des utilisations multiples de l'océan. Le futur plan de gestion des océans sera basé sur un ensemble d'objectifs, d'indicateurs et de plans de mesures correctives imbriqués qui pourront servir à assurer à l'écosystème le niveau approprié de protection dans toute la région. Par exemple, les objectifs de qualité du milieu marin (QMM) feront partie du plan établi en vue de combler les besoins de protection de l'écosystème et, au besoin, les normes de QMM pourront être fixées par rapport à ces objectifs. Au-delà des ZPM, la planification élargie temporelle et spatiale et les approches de zone peuvent aussi être adoptées pour atténuer et surveiller les répercussions des utilisations sur les écosystèmes et les fonctions du milieu marin. En plus des différentes mesures de gestion du plan lui-même, le processus de GIEPNE appuiera et complétera la planification, l'élaboration et la gestion du réseau de ZPM par l'engagement continu des groupes d'intérêt multiples dans le domaine des océans, la sensibilisation à la compréhension de l'écosystème et la coordination des politiques et des cadres réglementaires qui touchent ce secteur. Comme il est mentionné dans le présent document, le futur Forum de la GIEPNE pourra servir de soutien direct aux activités relatives aux ZPM par la formation de groupes de travail et d'initiatives pour la définition et l'évaluation des répercussions des utilisations humaines sur les zones délicates, et par la contribution à la planification du réseau de ZPM et à l'établissement de plans particuliers à certains endroits (p. ex. goulet de l'île de Sable).

Participation des intervenants

Une des principales activités et des principaux enjeux du Projet de GIEPNE a été de faire participer les nombreux groupes d'intérêt diversifiés du domaine des océans qui interviennent dans la région de l'est du plateau néo-écossais. Les principaux intervenants recensés jusqu'à maintenant comprennent des ministères, des organismes et des offices fédéraux et provinciaux, les Premières nations, les autorités municipales et locales, les membres de l'industrie océanologique et les secteurs d'utilisation des ressources, les groupes communautaires et les groupes d'intérêt, le milieu universitaire et le grand public. La principale démarche de participation à laquelle a eu recours la DGCO est celle des séances d'information et de discussion bilatérales informelles avec les diverses parties intéressées et touchées. Le but principal de ces entretiens était d'améliorer la capacité, au MPO, en collaboration avec d'autres gouvernements et avec la collectivité élargie du domaine des océans, de participer à un processus de planification et de gestion à long terme. Étant donné que

le Projet de GIEPNE est l'un des premiers projets pilotes annoncés en vertu de la *Loi sur les océans*, une importante part de ces séances a consisté à étudier la loi elle-même et les principes et démarches clés qu'elle contient. Les entretiens ont aussi porté sur la portée et les objectifs du Projet, les priorités de gestion des océans et les structures coopératives proposées ainsi que la conception institutionnelle d'un processus de planification et de gestion intégrées. Le but, les objectifs et les processus proposés pour le Projet de GIEPNE ont été accueillis favorablement par presque tous les groupes consultés jusqu'à maintenant. D'après les divers entretiens qui ont eu lieu, certains thèmes communs méritent d'être soulignés :

- La nécessité d'un engagement soutenu envers le Projet (et d'autres efforts dans le cadre de la *Loi sur les océans*) par les gouvernements fédéral et provinciaux. Ceci signifie améliorer la coordination des politiques, de la réglementation et des programmes dans un cadre bien clair de gestion et de politiques sur les océans (p. ex. la *Stratégie sur les océans du Canada* et l'élaboration du Cadre national de GI).

- La nécessité d'établir des liens précis avec des processus existants de gestion, de réglementation et d'approbation pour les secteurs des océans, comme ceux qu'utilise l'Office Canada – Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers (OCNEHE) ou les plans de gestion intégrée de la pêche. Ceci signifie également la nécessité de préciser les liens avec d'autres programmes de la *Loi sur les océans* comme les zones de protection marines.

- Divers niveaux de bonne volonté ou de capacité au sein des secteurs et des groupes pour la participation à un processus de planification et de gestion intégrées à long terme. Dans certains cas, on note des préoccupations concernant le degré d'influence du processus multilatéral par rapport aux structures de gestion et aux mécanismes sectoriels existants, tandis que dans d'autres cas, la capacité est limitée sur le plan humain, financer ou temporel. Dans presque tous les secteurs, on constate un désir de poursuivre les discussions avec la DGCO au niveau bilatéral, plutôt que de s'engager dans des entretiens multisectoriels élargis à ce stade du processus de la GIEPNE.

Le lecteur devrait consulter le document de travail connexe sur les enjeux, les défis et les possibilités pour mieux connaître les enjeux en cause dans le processus de participation. Le reste de la présente section expose les grandes lignes du processus de participation à la GIEPNE du MPO avec les partenaires et la collectivité élargie du domaine des océans.

Gouvernement

MPO : Le Projet de GIEPNE a progressé au MPO grâce à plusieurs mécanismes nationaux et régionaux. Au niveau national, le Projet de GIEPNE a été revu et approuvé par la haute direction à l'administration centrale, le Groupe de travail national sur la gestion intégrée ainsi que le Comité des politiques ministérielles. Dans la Région des Maritimes du MPO, le Projet de GIEPNE et les activités connexes ont été examinés et appuyés par le Comité de gestion régional et par le Comité de la haute direction, ainsi que par le Groupe directeur du secteur de la Gestion des océans présidé par le Directeur régional, Océans et Environnement. Un Groupe de travail sur la GIEPNE a aussi été créé, composé de représentants des

Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE

Le Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE a été créé en janvier 2000 pour aider à faire évoluer le Projet au niveau gouvernemental. Composé de représentants de plus d'une vingtaine de ministères, organismes et conseils fédéraux et provinciaux liés aux océans (y compris l'Office Canada - Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers), le Groupe de travail constitue une importante tribune pour l'étude de la coordination des politiques, de la gestion et de la réglementation à l'appui de la gestion intégrée des océans. Les principales activités du Groupe de travail comprennent la définition et l'établissement de priorités, la réalisation de l'examen de la réglementation fédérale-provinciale, la conception d'un processus de planification et de gestion coopératif, l'établissement d'un cadre préliminaire pour le futur plan de gestion des océans et la mise en œuvre d'une stratégie de communications et de participation pour le Projet. Comme il a été mentionné précédemment, ceci suppose un certain nombre de produits, dont le présent document, le document de travail sur les enjeux, défis et possibilités et l'aperçu préliminaire des cadres de réglementation fédéral, provincial et international sur les océans touchant l'est du plateau néo-écossais.

principaux secteurs du MPO qui participent aux programmes établis en vertu de la *Loi sur les océans*, y compris Océans et environnement, Gestion des pêches, Sciences, Garde côtière, Service hydrographique du Canada, Politiques et services économiques. Toujours au niveau opérationnel, la DGCO a fait participer les secteurs du MPO à différentes activités ou au règlement de différents problèmes. Par exemple, une étroite relation de travail a été établie avec la Direction des sciences, ainsi qu'avec le Processus consultatif régional (PCR) pour le soutien du Projet de GIEPNE par des travaux scientifiques et des recherches.

Partenaires fédéraux : Le Projet de GIEPNE a été présenté et étudié au cours de séances bilatérales avec divers organismes fédéraux, comme Environnement Canada et la Défense nationale / Marine canadienne. La Région des Maritimes et son comité interministériel fédéral sur les océans (présidé par le Directeur régional, Océans et Environnement) a aussi servi de tribune d'information et de discussion du Projet de GIEPNE et d'autres initiatives régionales et nationales entreprises en vertu de la *Loi sur les océans*. On a récemment fait appel à des membres de ce groupe, qui fournit une représentation régionale et zonale à tous les ministères et organismes fédéraux liés aux océans, pour la participation fédérale au Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE récemment créé. Plusieurs autres mesures ont été prises pour présenter et étudier le Projet avec des partenaires fédéraux, y compris le Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse et le Sous-comité des opérations de l'Atlantique, coprésidé par la Garde côtière canadienne et les Forces maritimes de l'Atlantique, en vue de coordonner les activités maritimes fédérales.

Partenaires provinciaux : Avant la création du Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE, le Projet a été étudié avec les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Écosse aussi bien à l'échelle bilatérale que dans le cadre du Groupe du protocole d'entente avec la Nouvelle-Écosse – une tribune de discussion pour le MPO, Environnement Canada et les ministères provinciaux de l'Environnement et des Pêches et de l'Agriculture. En décembre 2000, le Bureau des Affaires intergouvernementales de la Nouvelle-Écosse a animé une réunion entre le MPO et les ministères et organismes provinciaux ayant des mandats associés aux activités maritimes afin d'étudier la

participation provinciale au Projet de GIEPNE, y compris l'établissement du Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE.

Groupes d'intérêt liés aux océans

Le Projet de GIEPNE englobe une gamme diversifiée de groupes d'intérêt, notamment l'industrie et les groupes d'utilisateurs des ressources, les Premières nations, les administrations municipales et locales, les organisations non gouvernementales, les groupes communautaires, le milieu universitaire et le grand public. La DGCO a mis l'accent sur les séances d'information et de discussion bilatérales avec les groupes et particuliers intéressés. Cette démarche est conforme à la préférence générale à l'égard d'une participation bilatérale avec le MPO jusqu'à un stade plus avancé du processus de GIEPNE. Étant donné l'ampleur et la nature diversifiée des groupes d'intérêt associés à la GIEPNE, la DGCO n'a pas fini de rencontrer tous les secteurs et groupes d'intérêt. La DGCO a recours à ces séances non seulement pour faire de la sensibilisation et pour cerner les problèmes, mais aussi pour définir les besoins de capacité des divers groupes en vue de leur participation au processus de planification et de gestion intégrées. Ceci comprend les besoins pour une représentation responsable et efficace de chaque secteur au processus de GIEPNE. Les principaux obstacles à l'acquisition de cette capacité comprennent la taille et la diversité des nombreux secteurs océaniques ainsi que la participation d'intérêts extrarégionaux dans la Zone de gestion des océans (p. ex. le secteur de la marine marchande, l'exploration et exploitation du pétrole et du gaz et les industries de câbles sous-marins).

Comme il sera expliqué un peu plus loin dans le présent document, le Forum de la GIEPNE sera le mécanisme futur de participation multilatérale à la planification et à la gestion intégrées. Actuellement, l'accent est mis sur l'évolution du Projet au niveau fédéral et provincial, ce qui semble approprié et conforme au désir commun des groupes d'intérêt liés aux océans de constater un engagement et une organisation au niveau gouvernemental. Cependant, la DGCO continue de faire participer un large éventail de groupes communautaires dans le domaine des océans, parallèlement au processus fédéral-provincial, afin d'obtenir leur contribution et leurs points de vue sur la structure et la fonction du Forum de la GIEPNE. Cette double démarche permettra de s'assurer que le processus de GIEPNE est à la fois inclusif et transparent, dans l'esprit de la gestion concertée prévue par la *Loi sur les océans*.

PARTIE II : Un processus coopératif de planification et de gestion pour le Projet de GIEPNE

Cette partie du document a pour objet de stimuler et de guider les discussions sur la structure et le processus de gestion et de planification intégrées des océans dans la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais. D'après le dialogue et la contribution obtenue grâce au Projet jusqu'à maintenant, on propose un processus coopératif de planification et de gestion et une structure – le Forum de la GIEPNE. On étudie aussi les mesures et les activités principales à prendre pour l'établissement, la mise en œuvre et l'application du futur plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

Forum de la GIEPNE

Le Forum de la GIEPNE pourrait être officiellement désigné comme organisme de gestion intégrée conformément à l'article 32 de la *Loi sur les océans* :

> En vue de la mise en oeuvre des plans de gestion intégrée, le ministre [...]
> i) constituer des organismes de consultation ou de gestion et, selon le cas, y nommer ou désigner des membres,
> ii) ou mandater des organismes existants à cet égard (alinéa 32*c)*).

La composition et la fonction des organismes et des ententes de gestion intégrée établis en vertu de la *Loi sur les océans* variera selon l'ampleur de la zone de gestion (GZGO ou ZGC), la nature de l'utilisation des océans et les problèmes de gestion à régler, le contexte réglementaire et de compétence (côtier ou hauturier) et la capacité des parties intéressées et touchées de participer au processus. Afin de pouvoir évoluer dans un contexte coopératif et efficace, les organismes de gestion intégrée devront bénéficier d'une participation active des organismes gouvernementaux de réglementation et de prise de décision, des Premières nations, de l'industrie océanologique et des secteurs d'utilisation des ressources, des associations communautaires, des organisations non gouvernementales, des scientifiques et des chercheurs et des autres personnes intéressées. Dans certains cas, l'organisme de gestion devra évoluer sans la participation de toutes les parties touchées. Cependant, à mesure que des progrès sont réalisés et que des succès sont obtenus, on s'attend à ce que des non-participants à l'origine choisissent de s'engager dans le processus coopératif. Ainsi, la composition de ces organismes et leurs dispositions de base évolueront, tel que prévu dans une démarche de gestion adaptative. Les rôles et fonctions de ces organismes vont aussi évoluer de manière à pouvoir intégrer une composition appropriée de fonctions d'échange d'information, de recherche et de communications, de processus de consultation, de compte rendu et de prise de décisions, de mécanismes de surveillance, de vérification et d'examen et d'autres fonctions d'acquisition de capacité en vue d'une gestion coopérative.

Structure et fonction du Forum de la GIEPNE

Le Forum de la GIEPNE proposé aurait une structure en réseau pour la participation et le maillage des ministères, organismes et conseils fédéraux et provinciaux, des Premières nations, des administrations municipales et locales, des groupes de l'industrie océanologique et des utilisateurs des ressources, des associations communautaires, des organisations non gouvernementales, du milieu universitaire et du grand public dans le cadre du processus de GIEPNE (voir la figure 2).

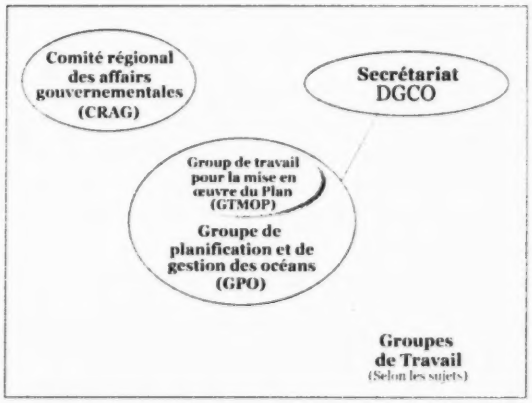


Figure 2. Forum de GIEPNE proposé

Le **Groupe** multilatéral proposé **de planification et de gestion des océans (GPGO)** servirait de base au Forum de la GIEPNE fournissant des possibilités objectives et englobantes de communication, de réseautage, de dialogue et d'échange d'information. La fonction de communication est au cœur même du processus de planification et de gestion intégrées et pourrait être favorisée par différents moyens et outils. On pensera notamment à un site Web interactif contenant de l'information sur les activités en cours et prévues, des séances de discussion sur des sujets particuliers en direct, l'accès électronique à des documents et à de l'information sur la GIEPNE et des sujets connexes, ainsi que des liens vers d'autres sites d'intérêt. On pourrait aussi avoir recours à des bulletins trimestriels, en association avec des rencontres et des ateliers réguliers afin de faciliter le dialogue et l'échange d'information (p. ex. ateliers annuels du Forum de la GIEPNE). En plus de sa fonction de communication, le GPGO contribuerait au plan de gestion des océans par l'établissement d'une base de connaissances commune et par son rôle de conseil consultatif, fournissant commentaires et recommandations sur la planification et la gestion intégrées. Le GPGO serait aussi utilisé pour former des groupes de travail d'experts et d'intervenants multiples qui se pencheraient sur des questions de gestion et des besoins particuliers, comme ceux qui sont liés à la compréhension de l'écosystème ou à l'acquisition de capacités de gestion intégrée. Bien qu'il soit indépendant du gouvernement, le GPGO relèverait du Comité régional des affaires gouvernementales du niveau de la haute direction (décrit ci-après) communiquant de l'information et des conseils sur la gestion intégrée des océans.

La Région des Maritimes du MPO, par l'entremise de la DGCO, servirait de **Secrétariat du Forum,** favorisant et coordonnant la gestion et la planification des océans pour le Projet de GIEPNE. Une des principales fonctions du Secrétariat serait de soutenir les activités du GPGO multilatéral, y compris sa fonction continue de communication, de réseautage et d'échange d'information. Le Secrétariat faciliterait aussi la conception, l'élaboration et la mise en œuvre du Plan de gestion des océans, en collaboration avec le GPGO et les organismes gouvernementaux qui participent au Forum de la GIEPNE. À mesure que le processus évoluera, le Secrétariat pourrait travailler en association avec d'autres organismes gouvernementaux et avec leur appui, ainsi qu'avec d'autres groupes d'intérêt élargis du domaine des océans (p. ex. industrie, ONG) formés à partir du GPGO.

En vertu de la structure du Forum proposée, les partenaires fédéraux et provinciaux pourraient être associés en réseau au processus à deux niveaux clés. La prise de décision au niveau de la haute direction serait favorisée par le **Comité régional des affaires gouvernementales (CRAG)** qui se réunirait périodiquement pour appuyer les commentaires et recommandations du GPGO en matière de planification et de gestion, et pour y donner suite. La participation du gouvernement serait aussi assurée au niveau opérationnel par le **Groupe de travail pour la mise en œuvre du plan (GTMOP)** qui servirait de sous-comité du GPGO. Ce groupe intergouvernemental participerait directement aux diverses activités du GPGO et soutiendrait les politiques et la prise de décision au niveau gouvernemental par son rapport hiérarchique avec le CRAG. Ces

deux niveaux de participation gouvernementale contribueraient à améliorer la coordination des politiques et des règlements, l'intégration horizontale et verticale de l'exécution des programmes ainsi que l'intégration des objectifs et des mesures du Plan de gestion des océans aux processus existants de planification et de prise de décision pour tous les secteurs des océans. Cette démarche à échelons de la participation gouvernementale répond à un message répété des intervenants qui veulent voir un engagement soutenu du gouvernement envers le Projet de GIEPNE, ainsi que des programmes élargis établis en vertu de la *Loi sur les océans*.

D'après les discussions qui ont eu lieu jusqu'à maintenant, on s'attend à ce que la participation des Premières nations au Forum de la GIEPNE se fasse dans le cadre du CRAG, du GTMOP et du GPGO, de manière conforme à l'évolution des rôles des organismes autochtones dans le domaine de la gestion des océans et des côtes.
Pour faire suite à cette description générale du Forum de la GIEPNE, voici les détails du mandat proposé pour ses différentes composantes associées en réseau :

A) Participation multilatérale

Groupe de planification et de gestion des océans (GPGO)

Objet

Le Groupe multilatéral proposé de

Démarche concertée pour la gestion intégrée des océans

La *Loi sur les océans* prévoit l'adoption et la mise en oeuvre d'une démarche de gestion intégrée par des mesures coopératives. Dans l'esprit de la Loi, les principales caractéristiques de la démarche concertée pour la gestion intégrée des océans sont les suivantes :

- Le processus de planification et de gestion intégrées sera ouvert, englobant et transparent pour toutes les parties intéressées et touchées. Il vise à établir un processus et une structure qui optimisent la participation de toutes les parties à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la surveillance concertées des plans de gestion des océans.

- Les décisions de gestion des océans sont basées sur l'information collective et sont prises dans le cadre d'un processus inclusif et transparent, grâce auquel les décideurs et ceux qui sont touchés par les décisions tendent conjointement à obtenir des résultats qui correspondent aux intérêts de toutes les parties en cause.

- Les compétences administratives et juridiques sont respectées et les autorités réglementaires continuent d'être responsables et redevables de l'application des politiques et des mesures de gestion dans le cadre de leurs mandats et de leurs secteurs de compétence respectifs. Le processus de planification et de gestion intégrées se fonde en grande partie sur l'utilisation des pouvoirs de gestion existants pour atteindre des objectifs communs. En vertu de cette démarche concertée, ceux qui ont le mandat, la capacité et l'obligation de mettre en œuvre les mesures de gestion convenues doivent le faire dans le cadre de leur participation au processus. Cette obligation ne se limite pas aux autorités gouvernementales et réglementaires et s'applique à la planification et à la prise de décision par tous les groupes d'intérêt du secteur des océans.

planification et de gestion des océans (GPGO) servirait de base au Forum de la GIEPNE fournissant des possibilités objectives et englobantes de communication, de réseautage, de dialogue et d'échange d'information. Le GPGO jouerait le rôle d'organisme consultatif et informatif en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application du Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais. Le GPGO rendrait compte régulièrement de ses activités au Comité régional des affaires gouvernementales, fournissant de l'information et des conseils sur la gestion intégrée des océans.

Coprésidents proposés

Le GPGO serait coprésidé par le Directeur régional, Océans et Environnement, Région des Maritimes du MPO, et par un représentant élu annuellement parmi les membres du GPGO.

Composition proposée

On propose d'étendre la participation à tous les secteurs et groupes d'intérêt. À cette fin, les groupes d'intérêt du domaine des océans seraient encouragés à s'organiser pour fournir une représentation efficace au sein du processus de planification, de façon à maintenir la taille de la structure de façon gérable. Des groupes de travail multilatéraux ou des sous-comités du GPGO pourraient être créés au besoin pour s'occuper de questions et de tâches prioritaires particulières liées au Projet de GIEPNE (p. ex. planification du réseau de ZPM; définition des zones délicates et importantes; planification et zonage des utilisations de l'océan; surveillance de l'environnement; besoins scientifiques).

Fonctions proposées

1. Fournir des possibilités directes et inclusives de communications continues, de réseautage, de dialogue et d'échange d'information pour le Forum de la GIEPNE.

2. Jouer un rôle consultatif et informatif en vue de l'élaboration, de la mise en œuvre et l'application ainsi que de la surveillance et de l'examen du Plan de gestion des océans pour l'est du plateau néo-écossais.

3. Rendre compte, régulièrement, au Comité régional des affaires gouvernementales afin de lui transmettre de l'information et des conseils sur la gestion intégrée des océans.

4. Travailler en collaboration avec le Secrétariat du Forum à élaborer et à assurer des communications et des échanges d'information continus, grâce à une stratégie de communication globale pour le Forum de la GIEPNE.

5. Définir la vision et les objectifs de gestion stratégique des océans pour le processus de planification de la GIEPNE.

6. Définir les enjeux, les solutions et les stratégies de gestion des océans, en vue de les intégrer au Plan de gestion des océans.

7. Représenter les intérêts multilatéraux de la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais et maintenir des relations de travail productives et responsables avec les participants des divers secteurs.

8. Tenter d'arriver à un processus décisionnel coopératif et fondé sur le consensus, tout en représentant des intérêts sectoriels diversifiés et en tenant compte de l'éventail des opinions.

9. Encourager l'intégration des « principes » du *développement durable*, de la *gestion intégrée*, de l'*approche prudente*, de la *démarche écosystémique* et de la *démarche concertée* aux processus de gestion et de planification de tous les secteurs/groupes d'intérêt.

10. Examiner les initiatives du gouvernement en matière de politiques et de programmes, les processus de gestion sectoriels, l'information scientifique et les initiatives du Forum de la GIEPNE, dans le cadre du mécanisme de rétroaction, afin de s'assurer que le processus de gestion et de planification atteint ses objectifs.

11. Surveiller la planification, l'élaboration des politiques et la mise en œuvre du Plan de gestion des océans par le gouvernement.

12. Promouvoir l'adoption de démarches, de politiques et de programmes de planification et de gestion de l'environnement dirigés par l'industrie, relativement aux objectifs du Plan de gestion des océans.

13. Établir et coordonner des groupes de travail ou des sous-comités qui s'occuperont des problèmes de gestion prioritaires et aideront à atteindre les objectifs du Plan de gestion des océans.

Fréquence des réunions proposée

Le GPGO pourrait se réunir trimestriellement, en collaboration avec le Groupe de travail proposé pour la mise en œuvre du plan. Une réunion pourrait avoir lieu avant ou après l'atelier annuel du Forum de la GIEPNE.

B) Participation gouvernementale

Comité régional des affaires gouvernementales (CRAG)

Objet

Le Comité régional des affaires gouvernementales constituerait la tribune de la haute direction des ministères et organismes fédéraux et provinciaux ayant des activités associées aux océans et des représentants des Premières nations. On propose que le Comité régional se réunisse semestriellement pour fournir :

- la prise de décision coordonnée au niveau intergouvernemental / interministériel sur les questions de planification, de gestion et de réglementation dans la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais;

- des services de surveillance interne, de contrôle et d'évaluation du rendement du processus de planification et de gestion intégrées au niveau intergouvernemental / interministériel;

- une participation gouvernementale officielle à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

Président proposé

Le Comité régional des affaires gouvernementales serait présidé par le Directeur général régional, Région des Maritimes du MPO.

Composition proposée

Le Comité régional des affaires gouvernementales serait le comité de haute direction du Forum de la GIEPNE et serait composé de membres de la haute direction fédéraux (au niveau du directeur général régional) et provinciaux (au niveau du sous-ministre) des ministères et organismes gouvernementaux et de représentants des Premières nations.

Le Comité régional aurait des pouvoirs décisionnels au niveau de la zone / de la région. Les décisions du Comité régional seraient mises en œuvre par les ministères, organismes et conseils fédéraux et provinciaux pertinents.

Les membres participeraient entièrement à toutes les questions abordées par le Comité régional. Les membres associés pourraient assurer une surveillance des activités du Comité régional et pourraient choisir de participer plus pleinement aux activités qui ont une incidence sur leurs propres programmes liés aux océans.

Fonctions proposées

1. Représenter les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations au niveau de la haute direction au sein du Forum de la GIEPNE.

2. Fournir une orientation au Groupe de travail pour la mise en œuvre du plan, sous-comité gouvernemental opérationnel du Groupe proposé de planification et de gestion des océans.

3. Jouer un rôle consultatif au niveau ministériel fédéral et provincial par l'intermédiaire des mécanismes hiérarchiques gouvernementaux existants.

4. Tenter d'arriver à un consensus, tout en représentant les intérêts des divers mandats organisationnels et en tenant compte de l'éventail des opinions.

5. Examiner et commenter le Plan de gestion des océans, les documents de politique et les initiatives du Groupe de planification et de gestion des océans et du Secrétariat du Forum.

6. Assurer la coordination et l'harmonisation des démarches de réglementation, des politiques et des programmes au gouvernement en ce qui a trait à la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

7. Surveiller et examiner la planification par le gouvernement, la coordination des politiques et la mise en œuvre des programmes relatifs à la zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

8. Mettre en place des mécanismes d'échange d'information entre les ministères et organismes pour soutenir les initiatives dirigées par un ou plusieurs ministères et organismes représentés au Comité régional.

Fréquence des réunions proposée

Le Comité régional pourrait se réunir semestriellement. Une réunion pourrait avoir lieu avant ou immédiatement après l'atelier annuel du Forum de la GIEPNE

Groupe de travail pour la mise en œuvre du plan (GTMOP)

Objet

Le Groupe de travail pour la mise en œuvre du plan (GTMOP) serait un groupe de travail fédéral-provincial qui jouerait le rôle de sous-comité du Groupe multilatéral de planification et de gestion des océans. En tant que groupe de représentants opérationnels des ministères et organismes gouvernementaux, le GTMOP aurait pour mandat d'harmoniser et de coordonner les politiques, les programmes et les règlements gouvernementaux applicables au Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais. Le GTMOP aurait un lien hiérarchique direct et régulier avec le Comité régional des affaires gouvernementales.

Président proposé

Le Groupe de travail de mise en œuvre du plan pourrait être coparrainé par le gestionnaire, Division de la gestion côtière et des océans, Régions des Maritimes du MPO et par un représentant élu annuellement au sein des participants du GTMOP.

Composition proposée

Les membres du GTMOP seraient des représentants des ministères, organismes et conseils provinciaux et fédéraux ayant des politiques, des programmes, des intérêts et des affaires réglementaires concernant la Zone de gestion de l'est du plateau néo-écossais ou relativement à celle-ci. Les ministères et organismes qui participent activement au Comité régional des affaires gouvernementales proposé pourraient nommer des représentants au GTMOP. Les membres associés du Comité régional des affaires gouvernementales pourraient participer au GTMOP, au besoin. Certaines personnes pourraient être désignées comme remplaçantes. Les représentants au sein du GTMOP (p. ex. des gestionnaires du niveau de travail) assisteraient à toutes les réunions du Groupe de planification et de gestion des océans.

Le Groupe de travail fédéral-provincial sur la GIEPNE déjà existant pourrait servir de base à l'établissement du GTMOP. La participation des Premières nations au GTMOP est également possible, sur demande.

Fonctions proposées

1. Représenter les intérêts fédéraux et gouvernementaux dans le cadre du processus de planification de la GIEPNE et participer directement au Groupe de planification et de gestion des océans.

2. Assurer la coordination et l'harmonisation des règlements, des politiques et des programmes au gouvernement en ce qui a trait à la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

3. Travailler avec le Secrétariat du Forum à favoriser et à appuyer le lien entre le Groupe de planification et de gestion des océans et le niveau de la haute direction du processus décisionnel gouvernemental au Comité régional des affaires gouvernementales.
4. Maintenir un lien de dépendance direct avec le Comité régional des affaires gouvernementales au sujet des questions gouvernementales concernant le processus de la GIEPNE, au besoin. Les représentants fourniront également des rapports réguliers à leurs ministères et organismes respectifs.

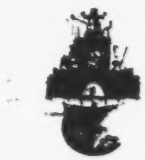
5. Servir, par l'intermédiaire de ses membres, de source d'information spécialisée pour le Groupe de planification et de gestion des océans, afin de l'aider à accéder à l'information relative aux politiques gouvernementales et à l'interpréter.

6. Tenter d'arriver à un consensus, tout en représentant les intérêts des divers mandats organisationnels et en tenant compte de l'éventail des opinions.

7. Conseiller le Comité régional des affaires gouvernementales sur les liens, la complémentarité et les conflits entre les initiatives de GIEPNE et les politiques, programmes et règlements des gouvernements.

8. Examiner et commenter le Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais, les documents de travail et les initiatives préparés par le Groupe de planification et de gestion des océans et le Secrétariat du Forum.

9. Participer à des groupes de travail et à des sous-comités sur des aspects particuliers formés par le Groupe de planification et de gestion des océans, au besoin.



Fréquence des réunions proposée
Le GTMOP pourrait se réunir trimestriellement, en collaboration avec le Groupe de planification et de gestion des océans. Une réunion pourrait avoir lieu avant ou immédiatement après l'atelier annuel du Forum de la GIEPNE.

C) Administration et fonctionnement

Le Secrétariat du Forum de la GIEPNE (Division de la gestion côtière et des océans)

Mandat

En vertu du mandat du MPO, qui est de diriger et de favoriser la gestion intégrée conformément à la *Loi sur les océans*, la Division de la gestion côtière et des océans de la Région des Maritimes servirait de Secrétariat du Forum de la GIEPNE pour faciliter et coordonner le processus de planification et de gestion des océans dans l'est du plateau néo-écossais.

Composition proposée

Le Secrétariat du Forum de la GIEPNE serait composé de membres du personnel de la Division de la gestion gestion côtière et des océans du MPO. Des facilitateurs de l'extérieur pourraient animer les réunions, au besoin. La composition du Secrétariat pourrait être élargie avec le temps de façon à inclure des participants de l'extérieur du MPO au Forum de la GIEPNE.

Fonctions proposées

1. Favoriser la planification des océans et des côtes par l'élaboration et la compilation du Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais. Cette fonction serait basée sur le travail du Groupe de planification et de gestion des océans multilatéral et viendrait étayer ses travaux.

2. Travailler avec le Groupe de planification et de gestion des océans (y compris le Groupe de travail pour la mise en œuvre du plan, au besoin) pour

formuler des conseils et des recommandations (par des comptes rendus ou des séances d'information réguliers) destinés au Comité régional des affaires gouvernementales.

3. Concevoir, élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'échange d'information et de communication exhaustive en collaboration avec le Groupe de planification et de gestion des océans.

4. Compiler et élaborer de la documentation de base pour le soutien de la gestion des océans et des côtes dans la Zone de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

5. Faciliter l'acquisition de capacités par tous les groupes d'intérêt afin de leur permettre de participer efficacement au processus de planification et de gestion.

6. Encourager l'organisation des secteurs de manière à obtenir une représentation efficace au sein du Groupe de planification et de gestion des océans.

7. Fournir la coordination et le soutien logistiques au Forum de la GIEPNE, y compris à l'atelier annuel du Forum.

Le « mandat » du Forum de la GIEPNE qui précède a été présenté afin de décrire les principales fonctions, les liens et les obligations requises dans le cadre d'un processus durable et efficace. À mesure que le Projet de la GIEPNE évoluera, la structure réelle du Forum changera et sera optimisée. Par exemple, la capacité des différents groupes d'intérêt (y compris les ministères) de participer aux groupes du Forum et aux activités de façon continue et valable devra être étudiée. De plus, il faudra établir des relations de dépendance claires entre les différentes composantes du Forum.

Conception d'un plan de gestion intégrée des océans

La présente section décrit le processus entrepris en vue de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre le Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais. Afin d'assurer la concordance avec le *Cadre national de GI* en préparation, l'évolution du Projet de la GI est mise en corrélation avec les cinq étapes définies à l'échelle nationale pour la planification et la gestion intégrées. Il est important de noter que la progression de ces étapes n'est pas strictement linéaire, mais évolue et met en jeu tout un ensemble de cycles d'itération et de boucles de rétroaction. Cette approche itérative est l'un des plus importants aspects de la planification et de la gestion intégrées des océans puisqu'elle permet d'adapter le processus en fonction des changements qui surviennent au niveau de la compréhension de l'écosystème, de la nature et de l'intensité des utilisations de l'océan ou des besoins et des priorités de gestion. L'application de ces cinq étapes ne signifie pas que tout le cycle de la gestion intégrée est réalisé intégralement, mais plutôt que la gestion est continue et cyclique.

Le Plan de gestion des océans

Une des principales fonctions du processus coopératif de planification et de gestion consiste à concevoir, à élaborer et à mettre en œuvre un plan de gestion intégrée pour la Zone de gestion des océans définie. Conformément au *Cadre national de GI*, chaque plan sera conçu et adapté en fonction des besoins de gestion de la zone océanique à l'étude. On note cependant des éléments communs à l'élaboration de plans de gestion intégrée des océans et des côtes en vertu de la *Loi sur les océans*. Ceux-ci sont principalement liés à la définition, à l'évaluation et à la compréhension de la

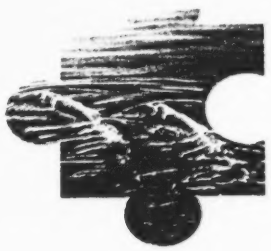
zone de gestion des océans, à l'établissement et au déroulement du processus coopératif de planification et de gestion ainsi qu'à la définition d'une vision concertée de la gestion et d'un ensemble de buts à long terme pour le plan. Afin de respecter cette vision de gestion et ces buts, les plans seront basés sur un ensemble global d'objectifs, d'indicateurs et de points de référence de l'écosystème, chacun correspondant à des stratégies et à des mesures de gestion permettant d'assurer le maintien dans les limites définies comme acceptables et inacceptables pour la zone de gestion des océans. De la même façon, les objectifs seront fixés pour atteindre les buts culturels, économiques et sociaux pour la zone des océans. Les plans seront assortis d'outils de planification temporels et spatiaux comme le zonage des utilisations de l'océan, afin d'apporter des solutions aux problèmes d'utilisations multiples et à leurs répercussions sur des écosystèmes délicats à la suite de différentes activités d'utilisation (p. ex. perturbations benthiques). Pour pouvoir surveiller, évaluer et améliorer les progrès de la mise en œuvre, les plans nécessiteront un cadre d'évaluation du rendement pratique comportant des mécanismes de rétroaction pour permettre d'apporter des révisions régulièrement.

Le reste de la présente section expose les principales activités en cours et prévues pour l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance du Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais.

Étape 1 : Définir et évaluer la zone de gestion

La première étape du processus de planification et de gestion intégrées est la définition et l'évaluation de la zone de gestion des océans en fonction de ses paramètres écologiques, politiques et d'utilisation importants. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans le contexte de la description du Projet de GIEPNE, les principales activités à ce stade sont liées à l'acquisition des connaissances de l'écosystème et à sa compréhension, à l'analyse des utilisations humaines actuelles et futures, à la définition et à l'évaluation des problèmes de gestion ainsi qu'à l'évaluation des processus de gestion et de réglementation existants pour la région. Bien que ces mesures soient considérées comme la première étape du processus, il est établi que la définition et l'évaluation de la zone de gestion des océans seront adaptées constamment selon l'amélioration de la compréhension de l'écologie, des utilisations humaines et des aspects réglementaires.

Pour plus de renseignements sur les travaux entrepris jusqu'à maintenant et la planification du Projet de GIEPNE en fonction de la définition, de l'évaluation et de la compréhension de la zone de gestion des océans, le lecteur peut consulter le document de travail sur les enjeux, les défis et les possibilités, l'aperçu réglementaire (lorsqu'il sera publié) et l'aperçu de l'écosystème du plateau néo-écossais (lorsqu'il sera publié).



Étape 2 : Faire participer les intérêts touchés

La définition et la participation des parties intéressées et touchées à la mise en œuvre du processus de planification et de gestion intégrées se font parallèlement aux différentes activités de délimitation et d'évaluation de la zone de gestion des océans. Comme il est indiqué pour le Projet de GIEPNE, le processus de participation suppose une progression à partir de la sensibilisation et de l'échange d'information jusqu'à l'établissement du processus de planification et de gestion multilatéral. La structure et le fonctionnement proposés du Forum de la GIEPNE a évolué à partir de deux années d'efforts de participation et d'acquisition de capacité pour le Projet. La gestion intégrée fait tout autant partie du processus que des plans et l'élaboration et le fonctionnement efficaces des mécanismes de planification et de gestion sont des éléments fondamentaux.

Étape 3 : Élaborer le Plan

L'élaboration du Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais évolue grâce à un certain nombre d'activités entreprises dans le cadre du Projet de GIEPNE. Au cœur même de l'élaboration du plan se trouve le travail entrepris pour concevoir et mettre sur pied le Forum de la GIEPNE. Ce dernier jouera un rôle intégral dans

Éléments clés d'un plan de gestion intégrée des océans

L'élaboration du Plan de gestion des océans de l'est du plateau néo-écossais suppose les éléments clés suivants :

- Définition claire de la Zone de gestion des océans en fonction des caractéristiques géographiques, physiques et politiques / de compétence
- Énoncé précis de l'objet, de la portée et du fondement législatif du Plan de gestion des océans
- Vision et ensemble d'objectifs de gestion concertés
- Aperçu écologique de la zone, y compris l'évaluation de la santé écologique et de toutes les menaces et répercussions à examiner
- Recensement exhaustif et évaluation des utilisations de l'océan et des intérêts (sociaux, culturels et économiques)
- Recensement exhaustif et analyse des lacunes des démarches et des cadres juridiques, de compétence et de gestion
- Évaluation du potentiel des ressources de la région (renouvelables et non renouvelables)
- Définition et classement selon la priorité des enjeux et des défis de gestion des océans à régler
- Ensemble global d'objectifs, d'indicateurs et de points de référence de l'écosystème, ainsi que des stratégies et des mesures de gestion connexes permettant d'assurer le maintien des objectifs dans des limites définies comme acceptables
- Mesures de planification des utilisations de l'océan, comme le zonage, afin de respecter les exigences de gestion temporelles et spatiales des utilisations multiples de l'océan
- Établissement de processus coopératifs pour l'élaboration et la mise en œuvre du Plan, y compris des mécanismes de participation des intervenants, de planification et de prise de décisions ainsi que de règlement des différends
- Mécanismes de surveillance continue, de mesure du rendement et de rétroaction visant à permettre d'apporter des révisions au Plan et d'assurer une gestion adaptative

l'élaboration du Plan de gestion des océans grâce aux fonctions du Groupe de planification et de gestion des océans multilatéral et à la participation des décideurs du gouvernement. En tant que Secrétariat du Forum, la DGCO travaillera à assurer des communications et un échange d'information continus et efficaces pour le soutien de l'élaboration du Plan. Elle maintiendra aussi sa contribution par des recherches, ainsi que par l'évaluation et la conception des éléments clés du Plan de gestion des océans. Un certain nombre d'activités sont en cours ou sont prévues pour guider l'élaboration du plan à court terme et à moyen terme, notamment :

- définition, évaluation et classement prioritaire des problèmes de gestion des océans à régler;
- évaluation des outils de gestion et des démarches à appliquer dans le cadre du Plan, comme la planification et le zonage des utilisations de l'océan, les ZPM, les objectifs de l'écosystème et les objectifs et mesures connexes de la qualité du milieu marin;
- définition et évaluation des zones délicates et des répercussions des utilisations de l'océan;
- recensement et analyse des cadres de planification et de réglementation existants des secteurs de compétence gouvernementaux pour « l'analyse des lacunes »;
- définition des besoins et des capacités de surveillance et d'application des règlements, y compris les démarches de promotion de la conformité;
- élaboration de mécanismes de surveillance, de mesure du rendement et d'examen en vue de la révision du Plan.

La DGCO a aussi entrepris un examen d'envergure internationale des plans de gestion intégrée des océans et des côtes dans les milieux marins tempérés, afin de définir et d'appliquer divers outils et solutions pour le processus de GIEPNE.[7]

L'application continue du SIG et d'outils analytiques connexes à la cartographie et à la compréhension de la Zone de gestion des océans fait partie intégrante de l'élaboration du Plan, particulièrement en ce qui a trait à l'application future des démarches de planification et de zonage temporelles et spatiales dans le cadre du Plan. Les décisions à propos de l'utilisation de l'espace océanique doivent être basées sur des données géoréférencées exhaustives et exactes à propos des caractéristiques écologiques, de la sensibilité de l'écosystème et des activités d'utilisation des océans. La DGCO a aussi utilisé son SIG pour l'examen et l'évaluation des problèmes de gestion découlant des activités sectorielles dans l'est du plateau néo-écossais. Comme exemples principaux on peut citer l'examen continu des demandes de prospection sismiques et la définition des problèmes d'utilisations multiples que suppose l'installation de câbles sous-marins. La participation quotidienne de la DGCO aux enjeux actuels de gestion et d'utilisation des océans, souvent en collaboration avec d'autres secteurs du MPO, apporte une expérience pratique notable au processus de planification et de gestion intégrées.

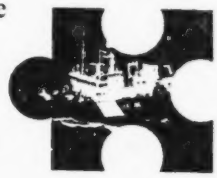
On admet que l'élaboration du Plan de gestion des océans est un processus itératif qui prendra du temps. Pendant les étapes de l'élaboration et de la rédaction, les décideurs et les groupes d'intérêt dans le domaine des océans continueront d'être encouragés, dans le cadre du Forum de la GIEPNE, à adopter

[7] J. Jackson. 2001. *An International Survey of Integrated Oceans and Coastal Planning Initiatives* Division de la gestion côtière et des océans, Région des Maritimes du MPO.

la nouvelle vision, les objectifs de gestion stratégique et les éléments du Plan et à les intégrer à leurs activités. En plus de changements apportés aux pratiques internes, ceci pourrait se faire par la conclusion d'ententes et d'accords coopératifs (p. ex. protocoles d'entente, initiatives de recherche conjointes) concernant différents aspects de la gestion des océans.

Étape 4 : Mettre en œuvre le Plan

L'objet du processus de GIEPNE est de tirer parti des structures et des processus de planification et de gestion existants de la Zone de gestion des océans et de les relier entre eux. La mise en œuvre du Plan, ainsi que l'application des principaux objectifs et éléments de gestion qui en découleront pendant les étapes d'élaboration, seront assurés par les participants eux-mêmes. La gestion coopérative est fondée sur l'hypothèse selon laquelle ceux qui ont la capacité et l'obligation de mettre en œuvre les mesures de gestion convenues devront le faire dans le cadre de leur participation au processus. Ceci est valable pour la planification et la prise de décision par tous les participants – les autorités réglementaires aussi bien que les secteurs d'utilisation des océans. Tandis que le Plan fournira toute une gamme d'outils et de démarches qui permettront de concrétiser la vision et les objectifs de gestion, son application dépendra des mesures prises par les participants au cours du processus. Ceci dit, la responsabilisation sera intégrée au processus et comprendra des comptes rendus réguliers fournis par les participants sur les mesures prises à l'appui du Plan. Étant donné que tous les groupes d'intérêt dans le domaine des océans ne choisiront pas nécessairement de participer directement au processus, il reviendra aux participants de la GIEPNE d'influer sur les activités des non-participants. Par exemple, les autorités réglementaires dont les mandats touchent des non-participants devront se servir de leurs pouvoirs pour s'assurer que les objectifs de gestion et les mesures prévus par le Plan sont appliqués uniformément. De même, l'industrie et les groupes d'utilisateurs seront encouragés à élaborer des codes de pratique et d'autres moyens pour promouvoir la conformité et assurer une application uniforme du Plan dans le cadre de leurs secteurs respectifs.



Étape 5 : Surveiller et examiner le Plan

Le plan de gestion des océans contiendra un cadre pratique de mesure du rendement permettant de surveiller et d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs et aux mesures de gestion. En vertu de ce cadre, les mesures de gestion devront être liées aux participants qui ont le mandat et le pouvoir de les mettre en œuvre ou de les influencer. Comme il a été mentionné précédemment, les mécanismes de compte rendu et de rétroaction serviront à responsabiliser les participants, y compris des rapports réguliers de la situation et du rendement au sujet des mesures prises à l'appui du Plan et de ses objectifs de gestion. Les résultats seront clairement communiqués à tous les participants afin de maintenir leur contribution continue et la compréhension des progrès réalisés. D'après les rapports et les rétroactions, des évaluations globales des progrès serviront à définir les révisions à apporter régulièrement au Plan et convenues par l'intermédiaire du Forum de la GIEPNE. Conformément à cette approche de gestion adaptative, tous les éléments du processus de planification et de gestion intégrées et le Plan lui-même seront révisés au besoin. Par exemple, les révisions pourraient être basées sur des

changements et des améliorations de notre compréhension des écosystèmes et des répercussions des utilisations (effets cumulatifs) ou pourraient tenir compte de nouvelles activités, utilisations ou groupes d'intérêt intervenant dans la Zone de gestion des océans.

Le présent document découle de l'expérience et de la compréhension acquises jusqu'à maintenant pour le Projet de GIEPNE. Il est conçu pour servir de base aux entretiens continus au sujet de l'élaboration d'un processus coopératif de planification et de gestion pour le Projet de GIEPNE. Le concept et les processus décrits devraient évoluer selon l'information recueillie au cours de l'examen gouvernemental et public.